



Coletanêa  
**Prêmio de Finanças Públicas  
Graciliano Ramos**

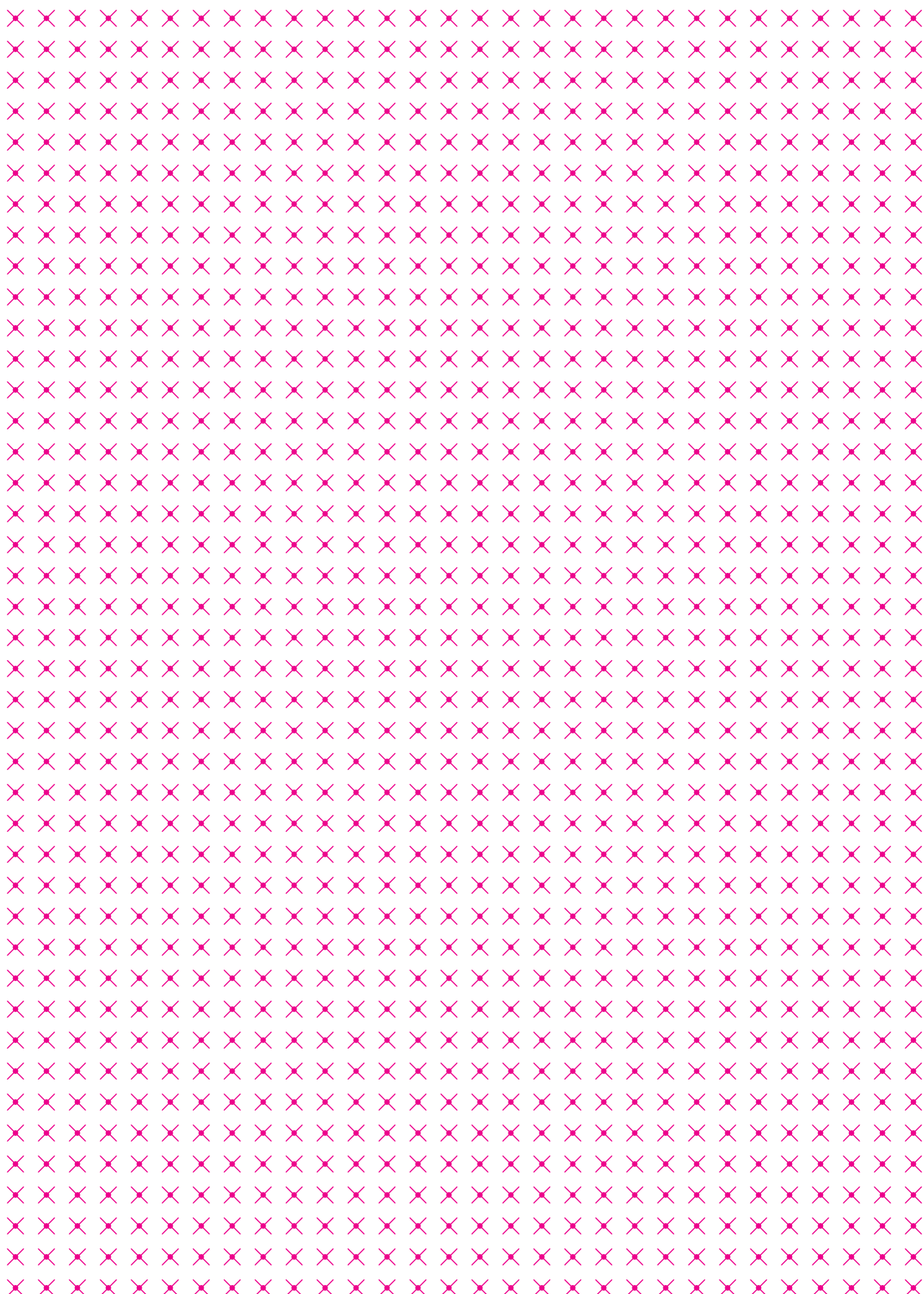


**FAPEAL**  
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA  
DO ESTADO DE ALAGOAS



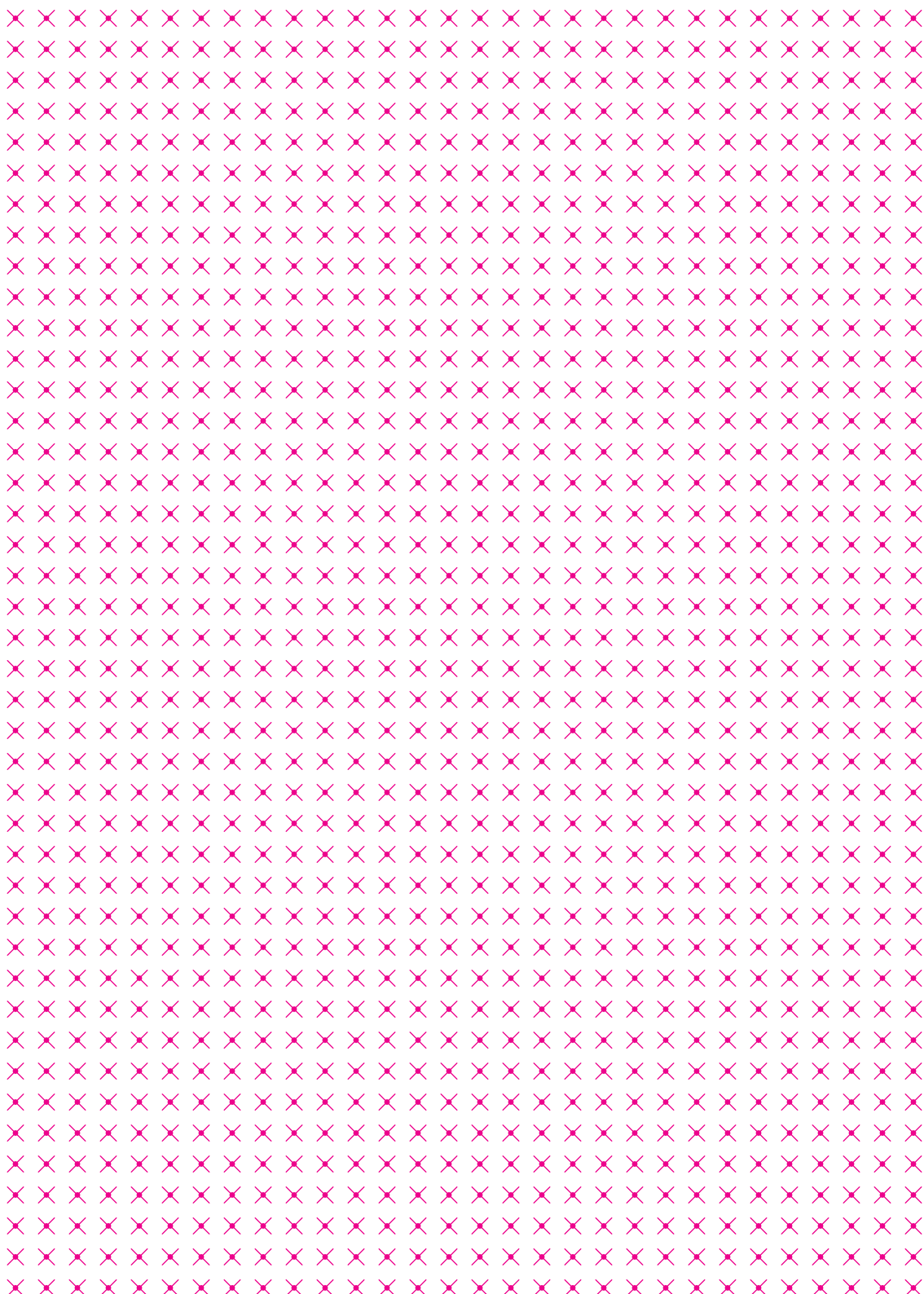
GOVERNO DO ESTADO  
**ALAGOAS**  
TRABALHAR MAIS PARA FAZER MAIS

Secretaria de Estado  
da Fazenda (SEFAZ)



Coletânea Prêmio de Finanças Públicas

# **Graciliano Ramos**



Marcos Gomes Rangel  
Roberto de Vasconcelos Conde  
Bruno Vicente Nunes de Oliveira  
Lucas Moura Nutels  
Karine Daniele da Silva  
José Edemir da Silva Anjo  
Marcelo de Arruda  
Arthur Vasconcelos de Souza  
Natália de Olivindo Souza

Coletânea Prêmio de Finanças Públicas  
**Graciliano Ramos**

Maceió | 2020





---

## **Governo do Estado de Alagoas**

### **Governador**

José Renan Vasconcelos Calheiros Filho

### **Vice-governador**

José Luciano Barbosa da Silva

### **Secretário-chefe do Gabinete Civil**

Fábio Luiz Araújo Lopes de Farias

### **Secretário de Estado do**

### **Planejamento, Gestão e Patrimônio**

Fabício Marques Santos

## **Coletânea Prêmio de finanças Públicas Graciliano Ramos**

### **Capa**

Marcus Cabral

### **Diagramação**

Marcus Cabral

Willy Silveira

### **Revisão**

Fabiano Melo Quirino

---

## **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas - FAPEAL**

### **Presidente**

Fábio Guedes Gomes

### **Chefe de Gabinete**

Rômulo Batista Sales

### **Diretor Executivo de Ciência e Tecnologia**

João Vicente Ribeiro Barroso Da Costa Lima

### **Assessor Científico de Pesquisas e Tecnologias**

Antônio Daniel Alves de Carvalho

### **Coordenação e supervisão editorial**

Francisca Rosaline Leite Mota

## **Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas - SEFAZ**

### **Secretário de Estado da Fazenda de Alagoas**

George André Palermo Santoro

### **Secretário Especial da Receita Estadual**

Luiz Dias de Alencar Neto

### **Secretária Especial do Tesouro Estadual**

Renata dos Santos

### **Secretário Executivo de Gestão Interna**

Fábio Augusto Carvalho Peixoto

### **Chefia de Gabinete**

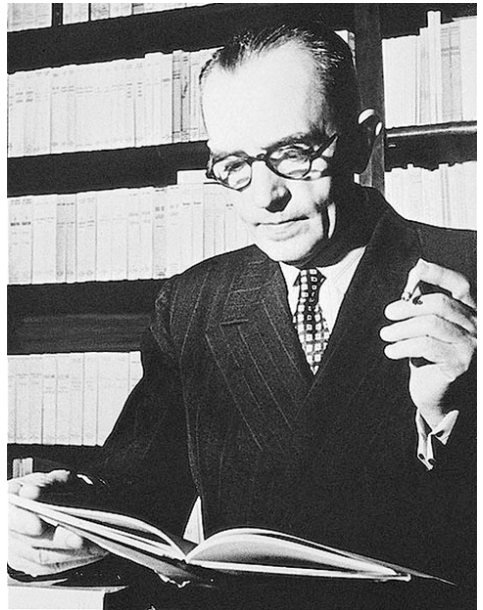
Paloma Tojal Rego Cavalcanti

### **Assessoria da Governança**

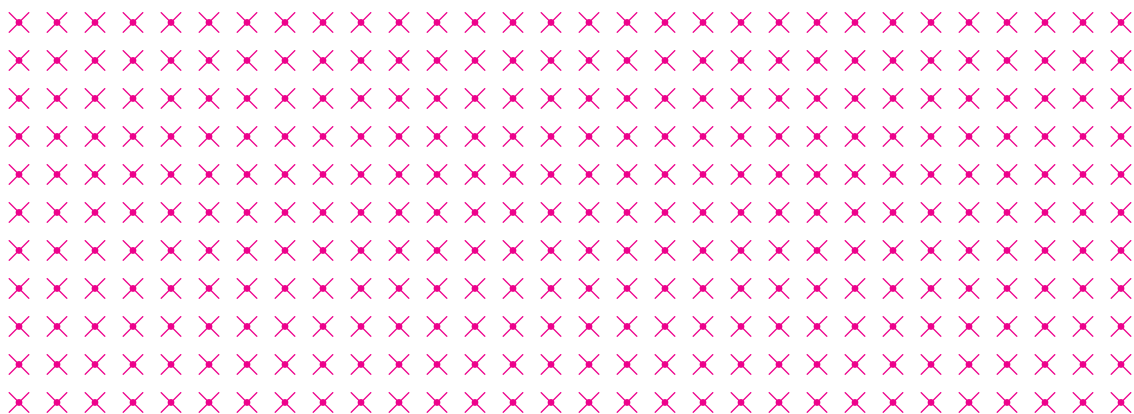
Camila Bockhorny Mendes

### **Assessoria de Comunicação**

Anna Cláudia Nascimento de Almeida Montenegro



Graciliano Ramos



## Catálogo na fonte

Departamento de Tratamento Técnico da Fapeal

Elaborada por Fernanda Lins de Lima – CRB – 4/1717

---

P925 Coletânea Prêmio de Finanças Públicas Graciliano Ramos / Secretaria de Estado da Fazenda, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (organizadores). – Maceió : Fapeal : Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2020. 378 p. : il.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-89619-22-6.

1. Alagoas. 2. Finanças públicas - avaliação. 3. Contabilidade. 4. Administração. I. Secretaria do Estado da Fazenda, org. II. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas, org. III. Rangel, Marcos Gomes. IV. Conde, Roberto de Vasconcelos. V. Oliveira, Bruno Vicente Nunes de. VI. Nutels, Lucas Moura. VII. Silva, Karine Daniele da. VIII. Anjo, José Edemir da Silva. IX. Arruda, Marcelo de. X. Souza, Arthur Vasconcelos de. XI. Souza, Natalia de Olivindo.

---

CDU: 351.72 (813.5)

Rua Melo Morais, 354, Centro, Maceió – Alagoas  
Tel.: (82) 3315.2200  
www.fapeal.br



# Apresentação |

Em meados do ano de 2016, nos reunimos no Gabinete da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ/AL) para uma conversa diferente daquelas discussões que giram em torno de questões financeiras, pois os objetivos principais dessa pasta são cuidar da arrecadação tributária do estado, zelar pelas finanças públicas, incentivar atividades econômicas com sua política fiscal e evitar os desvios, a sonegação, colaborar com o combate aos crimes contra a ordem tributária etc.

A pauta da reunião foi a união de forças e o estabelecimento de parcerias entre a SEFAZ e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL). No centro da discussão, como alinhar a ciência e pesquisadores do estado de Alagoas e a missão da Secretaria e seus objetivos.

Na ocasião vários projetos foram discutidos e idealizados. Um deles, o de criar um concurso de trabalhos acadêmicos na área de finanças públicas com dois objetivos muito claros: valorizar a produção científica e técnica sobre o tema e subsidiar o governo do estado em avanços necessários e estratégicos nessa área.

Com a parceria construída, iniciamos entusiasmados uma estratégia de articulação entre a ciência, a tecnologia e a inovação com as necessidades da política fazendária. Isso não é muito comum, especialmente quando falamos em governos estaduais.

Assim, um dos primeiros passos foi criar um concurso público para seleção de trabalhos acadêmicos e técnicos que jogassem luz sobre os principais problemas das finanças públicas do estado e seu desenvolvimento econômico. Assim, as equipes de trabalho da SEFAZ/Escola Fazendária e a FAPEAL definiram o escopo da ação, as linhas do concurso e a forma de avaliação dos trabalhos. Então, no dia 4 de julho de 2017, as instituições envolvidas lançaram o edital do I Prêmio Graciliano Ramos de Finanças Públicas, aberto à participação de inscrições de qualquer parte do país. Uma estratégia ousada e inédita em Alagoas.

Após transcorridos todos os prazos do edital e concluído o processo de avaliação, os ganhadores participaram do evento de premiação, na noite do dia

6 de novembro de 2017, no glamoroso teatro Marechal Deodoro. A cerimônia contou com a presença de renomados economistas e, especialmente, do governador do estado, Renan Filho.

Portanto, foi por causa de uma bela ideia, de um esforço coletivo de equipe, da cooperação entre instituições, da paixão pelo incentivo ao conhecimento, da capacidade de todos os candidatos do concurso e, claro, da competência dos vencedores, que chega às mãos da sociedade em geral, principalmente do público especializado, esse livro com oito textos divididos em duas temáticas centrais.

Certamente, o grande escritor alagoano Graciliano Ramos trazia consigo o sentimento e conhecimento do tamanho da importância de sua obra literária, a julgar pelas inúmeras crônicas, críticas, resenhas e citações feitas aos seus principais livros e que pode testemunhar em vida. Por outro lado, difícil imaginar que em sua passagem como chefe do poder executivo no município de Palmeira dos Índios (1927-1930), mesmo tendo sido um exímio gestor público e elaborado um competente relatório das finanças públicas, para prestar contas à sociedade pela sua passagem no cargo eletivo, ele teria consciência dos desdobramentos, do porvir para as próximas gerações, de sua capacidade nesse campo, da competência administrativa, seriedade no trato da coisa pública e transparência dos atos de sua gestão.

Todos os trabalhos aqui expostos, merecem atenção, ser estudados, aperfeiçoados e, como não deveria deixar de ser, contribuir com o entendimento das finanças públicas em um estado da periferia dos grandes centros econômicos e da dinâmica nacional. Bom proveito.

Meados do inverno de 2020.

**Fábio Guedes Gomes**

Diretor Presidente da FAPEAL

**George André Palermo Santoro**

Secretário de Estado da Fazenda de Alagoas - SEFAZ

# Sumário

[CATEGORIA]

Finanças públicas, Contabilidade pública e  
Avaliação de políticas públicas

**15**

**A História recente do endividamento  
de Alagoas**

MARCOS GOMES RANGEL

**95**

**Governança pública: uma análise  
comparativa do Sistema de  
Indicadores das Fundações Estaduais  
de Amparo à Pesquisa**

ROBERTO DE VASCONCELOS CONDE

**127**

**Administração Pública orientada  
para resultados: uma proposta  
de modelo de monitoramento e  
avaliação para os planos plurianuais  
do estado de Alagoas**

BRUNO VICENTE NUNES DE OLIVEIRA

**179**

**Qualidade do gasto público nos  
entes subnacionais: eficiência  
da função segurança pública na  
prevenção de homicídios dolosos**

LUCAS MOURA NUTELS

**209**

**O impacto das transferências  
intergovernamentais sobre o  
esforço tributário dos municípios  
alagoanos em 2010: uma análise a  
partir do Fundo de Participação dos  
Municípios (FPM)**

KARINE DANIELE DA SILVA

**259**

**Que Alagoas tem pressa?  
Perspectivas de reforma e  
modernização do estado na  
administração pública**

JOSÉ EDEMIR DA SILVA ANJO

**[CATEGORIA]**

**Administração pública e  
Desenvolvimento econômico local**

**321**

**Análise de eficiência da carteira de  
investimentos do fundo de RPPS de  
Alagoas**

MARCELO DE ARRUDA

**355**

**Análise da Sustentabilidade do  
Regime Próprio de Previdência  
Social dos Servidores do Estado de  
Alagoas no período de 2006- 2016**

ARTHUR VASCONCELOS DE SOUZA

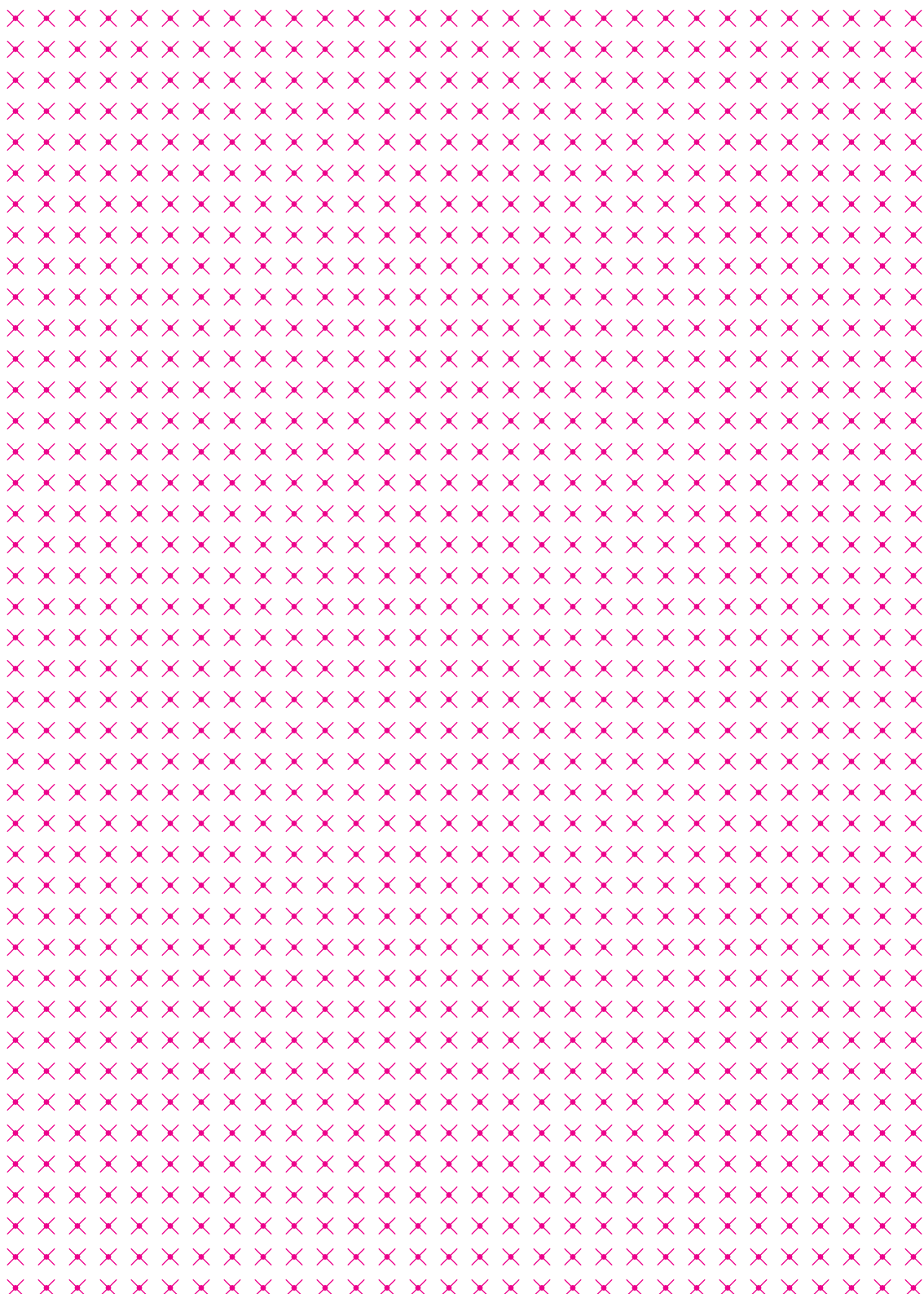
KARINE DANIELE DA SILVA

NATÁLIA DE OLIVINDO SOUZA

**381**

**Sobre os autores**

**CATEGORIA**  
Finanças públicas,  
Contabilidade pública  
e Avaliação de  
políticas públicas



# A História recente do endividamento de Alagoas

MARCOS GOMES RANGEL

## INTRODUÇÃO

As dívidas públicas dos estados e DF têm sido objeto de diversas discussões, inclusive por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), especialistas das áreas econômica e financeira, economistas e outros, na busca de alternativas que minimizem os impactos do serviço da dívida<sup>1</sup>, ou seja, dos pagamentos de suas parcelas. A preocupação não é menor no que se refere aos saldos das dívidas, principalmente de alguns dos mais ricos, sendo os estados de SP, RJ, MG e RS, que somados representam praticamente 60% do PIB nacional e concentram 75,55% da dívida total dos estados com volume de R\$ 530,7 bilhões, em 30 de abril de 2016. Para esses estados, a questão da insustentabilidade da dívida tomava corpo e induzia a um caos a partir de 2008, quando seus serviços de dívida seriam extremamente danosos às suas finanças. A preocupação se estende ao Estado de AL que possui alto estoque de dívida e suas parcelas de pagamento tanto debelaram suas finanças.

Dados da SEFAZ/AL indicam que a dívida pública de AL atingiu saldo devedor total de R\$ 11,2 bilhões em abril/2016 e recuou para R\$ 9,2 bilhões em maio/2016, fruto da PLP nº 148/14 que recalculou parte da dívida, mais precisamente sobre os contratos da dívida da Lei nº 9.496/97<sup>2</sup>, reduzindo-a em R\$ 1,98 bilhão. A parcela mensal da dívida total de Alagoas atingiu média de R\$ 74,7 milhões entre janeiro e março de 2016 (total de R\$ 224,2 milhões). Esse valor médio muda completamente entre abril e junho, quando não houve pagamento das prestações das dívidas da Rolagem/Refinanciamento de Dívidas e Liquidação do Banco do Estado de Alagoas - PRODUBAN, e a média reduziu a R\$ 18,8 milhões. A média entre julho e dezembro foi de R\$ 24,8 milhões. Com isso,

Alagoas não realizou o pagamento de cerca de R\$ 430 milhões em 2016. O ano de 2016 para as dívidas dos estados apresenta uma série de fatos que mudam seus perfis de saldo e pagamento das parcelas, principalmente para Alagoas.

O aumento da dívida de AL e dos subnacionais ocorreu principalmente após a implementação do Plano Real, e forçou ao Governo Federal em meados de 1997 a editar a Lei nº 9.496/97, refinanciando parte das dívidas de AL e de mais 24 estados e o DF. (LIMA, 1998, p. 40). No Plano Real, os governos estaduais ficaram impossibilitados de realizar artimanhas financeiras, proporcionadas pelas altas taxas de inflação. E então o governo tenta se financiar através do sistema financeiro e do mercado de títulos.

A formação atual da dívida de Alagoas decorre principalmente de compromissos das décadas de 1980/90, e o que pode ser constatado pelo montante atual, é que pouco contribuiu para o desenvolvimento do estado. No histórico recente da dívida, Alagoas assinou contratos sob a égide da Lei nº 9.496/97 e captou recursos de empréstimos e financiamentos de valores ínfimos entre jun/1997 e nov/2009 (cerca de R\$ 48 milhões), e seu estoque de dívida ascendeu de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 5,3 bilhões, apesar do pagamento de R\$ 1,96 bilhão em prestações, decorrente de um crescimento automático por não pagar as prestações mensais necessárias para que houvesse amortização. O não pagar as prestações necessárias é devido à diretiva da Lei nº 9.496/97 que limitava essa prestação a um percentual da Receita Líquida Real, que no caso de Alagoas era de 15%.

Entre dez/09 e dez/13 os empréstimos e financiamentos foram retomados pelo estado, e a captação de recursos por operações de crédito atinge cerca de R\$ 1,715 bilhão. Considerando todas as operações de crédito desde 1997, o montante foi de R\$ 1,763 bilhão, para uma dívida total de R\$ 11,2 bilhões em abril/16.

Alguns analistas atribuem à dívida, o atraso de Alagoas em relação aos demais entes federados. Realmente com pagamentos na ordem de R\$ 75 mi-



lhões/mês até abril/16, deixam suas finanças fragilizadas. Entretanto, praticamente não existe uma correlação entre pobreza e dívida. Os dez estados mais pobres em 2016, na ordem estavam: PI, MA, AL, AM, PA, AC, CE, RR, BA e PB. Desses, oito possuem uma relação da Dívida Consolidada e Receita Líquida Real que não ultrapassam 8%. Somente CE (9,87%), MA (10,71%), AL (12,58%) e AC (13,32%), atingem percentuais mais elevados. O estado mais pobre da nação, PI, tem relação de 6,25%. Em contrapartida, o estado mais rico, SP, tem relação de 16,17%.

Este trabalho mostra a evolução histórica recente da dívida pública de Alagoas, os principais custos, os benefícios, sua composição, esforços para minimizar seus impactos, projeções e perspectivas. Na parte que precede os anos 2000, recorre-se a dados e informações considerados de fontes confiáveis que foram recortadas em várias mídias.

## **ALGUNS FATORES QUE SUSCITARAM O ENDIVIDAMENTO DE ALAGOAS**

A crise no final da década de 1980 atingiu o setor sucroalcooleiro de Alagoas, com a falência do Proálcool e as transformações de todas as condições econômicas e políticas nacionais e internacionais. E esse período dos anos 1980 no Brasil ficou conhecido como a “década perdida”. Tal crise, ao afetar a capacidade de reprodução do capital sucroalcooleiro alagoano, obriga os usineiros a avançarem sobre as finanças públicas estaduais como forma de garantir a continuidade de sua reprodução com base, ainda em recursos públicos, desta vez recursos públicos locais. (LIMA, 1998, p. 43)

O setor sucroalcooleiro era de suma importância na composição da arrecadação tributária do estado, contribuindo no ICMS de forma fundamental. A tabela abaixo indica a participação do ICMS nas receitas próprias e a queda vertiginosa da participação do setor sucroalcooleiro nessa composição.

ANO	PARTICIPAÇÃO (%) DO ICMS NAS RECEITAS PRÓPRIAS DE AL	PARTICIPAÇÃO (%) DO SETOR SUCROALCOOLEIRO NA ARRECAÇÃO DO ICMS DE AL
1983	94,15	58,02
1984	84,75	51,45
1985	81,13	43,89
1986	91,01	31,95
1987	88,86	33,21
1988	ND	16,84
1989	ND	4,48
1990	ND	5,12
1991	97,3	1,48

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

ND: Não Divulgado

Esta crise dos anos 80 fica mais acentuada com altas taxas de inflação sendo que em 1988 atingira 980%, concentração de riqueza, baixos salários entre outros.

Ainda segundo Lima, 1998 (p. 43), o ano de 1988 possui fatos importantes para compreensão da crise financeira: o Superior Tribunal Federal (STF) decide a ilegalidade da cobrança de ICMS da cana própria, levando todos estados com atividade sucroalcooleira a suspenderem sua cobrança. Porém, em Alagoas o setor solicitou a devolução do que fora pago “indevidamente”, e esta ação foi negada administrativamente. O setor recorreu ao Poder Judiciário com Ação de Restituição do Indébito, mas antes mesmo da decisão em 1ª instância, o governador da época, Fernando Collor, interveio para transacionar com as empresas reclamantes, de onde gerou a lavratura dos “Termos de Transação do Indébito da Cana Própria”, pactuados em 1988 e 1989. Essa transação ficou conhecida como Acordo dos Usineiros.

Desta forma, ficou definido que o valor seria restituído em 120 parcelas corrigidas monetariamente com maior índice do período. Conforme cálculos realizados por técnicos da SEFAZ em out/96 nesses critérios, a restituição atin-

giria R\$ 2,261 bilhões, dos quais R\$ 952,98 milhões já haviam sido ressarcidos, ficando saldo credor de R\$ 1,157 bilhão.

Outras causas ajudaram na corrosão das finanças e no crescimento do endividamento. Em uma série de reportagens do jornal Folha de São Paulo e de outras fontes, tem-se recortes de alguns acontecimentos que fortaleceram a grave situação econômica e financeira que o estado vivenciou. Os fatos estão postos em ordem cronológica

Na matéria do jornal de 18/07/97<sup>3</sup>, esta anuncia que as origens da crise em Alagoas remontam ao Acordo dos Usineiros, que previam a devolução, em dez anos, de US\$ 120 milhões aos usineiros alagoanos, relativos ao ICMS cobrado indevidamente sobre a cana. Acrescenta o fato de que os usineiros, porém, já tinham sido ressarcidos desse imposto pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e que além de se comprometer a devolver o dinheiro, o governo estadual isentou os usineiros da cobrança de ICMS.

Ainda na reportagem, durante a mesma gestão de Fernando Collor em Alagoas, o Banco Central (BC) decretou a liquidação extrajudicial do Banco do Estado de Alagoas, o Produban. O banco quebrou porque os usineiros do Estado não pagavam dívidas no valor de US\$ 76,5 milhões<sup>4</sup>. Cabe-nos uma observação sobre esse item descrito pelo jornal, de que os usineiros não eram os únicos devedores do Produban. A dívida desse setor estava em torno de 50% do total.

Em setembro de 1989, o BC suspendeu a liquidação e permitiu a reabertura do Produban, graças a um acordo pelo qual o estado assumiu a dívida do banco junto ao BC. Em troca, o Tesouro liberou subsídios para as usinas. O acordo agravou ainda mais a situação financeira de Alagoas.

Em 1993, o governador Geraldo Bulhões renegociou com a União uma dívida de CR\$ 300 milhões (Rolagem da Lei nº 8.727/93 – COHAB, IPASEAL e outras dívidas do estado). O estado, porém, não conseguiu honrar seus compromissos.

Em 1994, no final da gestão de Geraldo Bulhões, o governo estadual atrasou dois salários do funcionalismo<sup>5</sup>.

Ainda em 1994, Divaldo Suruagy foi eleito governador, com o apoio dos usineiros do Estado<sup>6</sup>. Após sua posse, a crise piorou. No início de 1995, apesar de ter herdado uma dívida salarial do antecessor, o novo governador ratificou um aumento autoconcedido pelos deputados estaduais logo no começo de seu mandato. Foi o prenúncio do fim. “A folha de pagamentos saltou de R\$ 29 milhões, em dezembro de 1994, para R\$ 44 milhões em fevereiro de 1995. É que todos os salários estão engessados”, conta o secretário estadual de Planejamento da época, Jorge Toledo. Os salários dos deputados condicionam os dos secretários estaduais, que, por sua vez, balizam os dos coronéis da Polícia Militar de Alagoas e dos procuradores. A corrente da felicidade prossegue até os níveis mais iniciais do funcionalismo, explica<sup>7</sup>.

Em janeiro de 1995, o BC voltou a intervir no Produban, novamente quebrado. Em julho do mesmo ano, a Justiça bloqueou as contas do estado, que tinha deixado de pagar os salários dos juízes (outros servidores também estavam com salários atrasados).

No final de 1995, o governador obteve aprovação para emitir títulos para pagar precatórios. Foram emitidos R\$ 301 milhões. O dinheiro, porém, foi usado para devolver aos usineiros o ICMS cobrado sobre a cana - dinheiro que já tinha sido devolvido pelo IAA - e para pagar empreiteiros<sup>8</sup>. E, em relação à emissão desses títulos, a Constituição de 1988 só permite a emissão de títulos para pagar precatórios (dívidas judiciais). A fim de burlar essa exigência, o governo utilizou artifícios para aumentar o valor da emissão. Por conta disso, uma comissão da Assembleia Legislativa chegou a votar um pedido de impeachment do governador, o que não ocorrera<sup>9</sup>.

Em outra publicação, o jornal relata que como o estado, o setor sucroalcooleiro em 1996 também se encontrava na mesma situação, e seu faturamento não passou de US\$ 800 milhões. Entre 1981 e 1983, no auge do Pró-Ál-

cool, os usineiros alagoanos faturavam US\$ 2 bilhões por ano.

Já em 1997 a máquina estatal chegou a 77 mil empregados. Cresceu quase cinco vezes em 20 anos.

O quadro é de falência: o governo do Estado atrasa até oito meses de salário dos funcionários públicos, não paga os credores e se apropria de verbas que são das prefeituras. E o não pagamento dos salários fez disparar a inadimplência no comércio e provoca o fechamento de lojas populares<sup>10</sup>.

A crise assume proporções tão graves, que nada funcionava no estado: escolas e postos de saúde fechados, estradas praticamente intransitáveis, sistema de transporte público deficiente, falta de água, de esgoto, de energia de qualidade e de produtividade de atividades agrícolas e industriais que eram altamente subsidiadas, tudo cai vertiginosamente. Inicia-se, assim, um forte processo de sucateamento de toda infraestrutura física e humana. (LIRA, 1997)

A essa altura, a dívida do estado já atingia cerca de R\$ 2 bilhões (só os salários atrasados somavam R\$ 150 milhões).

Durante o terceiro e último governo de Divaldo Suruagy, Alagoas viveu uma das suas maiores crises.

Fruto do Acordo dos Usineiros e do arrocho fiscal estabelecido pelo Plano Real, o déficit nas contas públicas levou o governo do estado a atrasar diversos meses a folha de pagamento dos servidores públicos.

Percebendo que não havia mais condições de retornar ao governo, Divaldo Suruagy licenciou-se em 17/07/97 e apresentou sua renúncia em 01/11/97<sup>11</sup>. O vice-governador Manoel Gomes de Barros assumiu o governo<sup>12</sup>.

Esta é a síntese dos principais fatos, que aliada a outros acontecimentos, influenciaram na crise que se apresentou em Alagoas. Mas os componentes acima retratam uma parte substancial do que provocara a crise econômica e financeira, desencadeando no endividamento do estado.

Importante salientar que diversos estados estavam em situação econômica e financeira crítica, por outros motivos, mas similares em relação aos

seus bancos estaduais. Assim, o Governo de Alagoas assina contratos ao amparo da Lei nº 9.496/97, assumindo e confessando dívidas, refinanciando-as, incluindo Produban e posteriormente em 2000 os precatórios (títulos públicos – dívida mobiliária).

Natural que com toda crise da década de 80, acrescidos a esses fatos em Alagoas, degeneraram ainda mais suas finanças públicas.

## **REFINANCIAMENTOS E RENEGOCIAÇÕES DA DÍVIDA**

Os estados passaram por situações financeiras difíceis em vários períodos, que forçaram a União a tomar providências no sentido de refinar e renegociar dívidas dos estados.

No início dos anos 1970, não só o estado de Alagoas, mas os Estados e Municípios, diante de dificuldades, passaram a captar recursos no exterior. A situação piora no início dos anos 1980 com o acirramento da crise financeira internacional e as dificuldades aumentam para os entes, que ficaram inadimplentes junto aos credores.

Foram realizadas três operações entre 1989 e 1997 na busca de soluções para que os estados saíssem ou atenuassem suas crises. A primeira operação fora com a Lei nº 7.976/89, a segunda com a Lei nº 8.727/93 e a terceira com a Lei nº 9.496/97. Assim, em 1989 iniciou-se o processo de renegociação de dívida externa do setor público brasileiro, sendo totalmente reestruturada pela União. As três operações serão descritas a seguir.

### **Lei nº 7.976/89**

Para o equacionamento dos graves problemas causados pelo elevado endividamento externo na década de 70, a Lei nº 7.976/89 estabeleceu condições para o financiamento e refinanciamento pela União, no prazo de vinte anos, do saldo dos empréstimos-ponte concedidos pelo Tesouro Nacional, com base nos Avisos MF 030/83 e sucedâneos, para liquidação de compromi-

tos externos de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da administração indireta, assegurando-lhes o repasse dos benefícios que a União viesse a obter junto aos credores externos. Foram objeto de financiamento o montante da dívida externa, vencível em cada exercício civil, contratada até 31 de dezembro de 1988, com a garantia da União e prazo superior a 360 dias. O refinanciamento também contemplou dívidas de estados e municípios decorrentes de programas de apoio financeiro destinados a recuperar as finanças daquelas unidades, amparados nos Votos nº 340, de 30.07.87, e nº 548, de 14.12.87, do Conselho Monetário Nacional<sup>13</sup>.

Assim, a composição da dívida Lei nº 7.976/89 de Alagoas adquire a seguinte configuração:

Autorização	Indexador	Data da contratação	Valor contratado
Aviso MF 030/83	Libor+SPREAD	29/06/1990	US\$ 55.406.511,68
Voto 340/87	BTN, e após extinção, TR - Taxa de Juros: 0,798% a.m.	29/06/1990	Cr\$ 332.580.875,19
Voto 548/87	Não houve contratação por Alagoas		

Fonte: Contratos da Lei nº 7.976/89. O valor em dólares do Aviso MF 030/93 foi correspondente a Cr\$ 626.204.511,68.

### **Lei nº 8.727/93**

Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dá outras providências.

Foram refinanciados pela União, nos termos desta lei, os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detinham direta ou indiretamente o controle acionário, ainda que tenham sido posteriormente

repactuadas. Algumas dívidas não fizeram parte desse refinanciamento como as renegociadas pela Lei nº 7.976/89, Operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), decorrentes de crédito imobiliário não financiado a habitações populares, inscritas em Dívida Ativa da União e outras.

O prazo era de até 240 meses, extensível por até 60 meses na eventualidade de saldo devedor ao final do prazo. Os pagamentos das parcelas não poderiam exceder a margem de poupança real e a 15% da Receita Líquida Real. O Voto CMN162/95 instituiu três linhas de crédito com a Caixa Econômica Federal, destinadas aos estados para financiamento de Programas de Desligamentos Voluntários (PDV), pagamento do 13º salário e liquidação de operações de ARO.

Em 09/12/93 o estado assina a renegociação com base na Lei nº 8.727/93 cujo montante foi de CR\$ 70,1 bilhões. As dívidas eram relacionadas ao Banco Central, Caixa Econômica Federal, BNDES, COHAB e IPASEAL.

Ambos os refinanciamentos tiveram pouca eficácia. No final de 1996, já com o Plano Real implementado, estava evidente que o socorro financeiro era limitado, não se criando condições para o ajuste fiscal dos estados. Em 1997 o governo edita a Lei nº 9.496/97 como mais uma tentativa de conter o alto endividamento dos estados.

### **Lei nº 9.496/97**

Em 1997 o Governo Federal encaminhou um importante programa de controle de endividamento dos estados e municípios, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados sob a égide da Lei Federal nº 9.496/97, em que os entes federados renegociaram suas dívidas contratuais e mobiliárias, alongando seus prazos para 30 anos. Foram 24 estados e o DF que assinaram os contratos (TO não e AP somente para o PROES<sup>14</sup>).

No dia 29 de junho de 1998 o estado de Alagoas assina dois contratos nos termos do disposto na Lei nº 9.496/97: i) o contrato de confissão, assunção,



consolidação e refinanciamento de dívidas com a União e, ii) o contrato de abertura de crédito e de compra de ativos com a União, o Estado de Alagoas e o Banco de Alagoas S.A. (PRODUBAN) – em liquidação extrajudicial nos termos do disposto na medida provisória nº 1.654-25/98, e na Lei nº 9.496/97. Um terceiro contrato foi assinado em 04 de maio de 2000, também de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas com a União nos termos do disposto na Lei nº 9.496/97, que trata de títulos públicos emitidos após 13/12/95 para pagamento de precatórios judiciais.

Para os dois primeiros contratos, o prazo de pagamento foi definido de 30 anos com mais 10 anos em caso de resíduo. Já para o terceiro contrato, o prazo era de 10 anos sem período de acréscimo.

Cabe esclarecer o que é resíduo e qual o tratamento de seu pagamento pelos estados que o possuíam: os pagamentos das parcelas mensais da dívida pelo sistema Price de amortização de um estado são definidos pelos parâmetros do índice de correção, dos juros, do prazo de pagamento e do valor da dívida. Naturalmente que esses valores mensais eram definidos para que a dívida fosse completamente liquidada no prazo estipulado – 30 anos. No entanto, como existe um limite contratual da RLR que define o valor máximo a ser pago mensalmente, esse restringia o valor calculado pela Price, e caso esse valor fosse superior ao valor do limite, pagava-se valor inferior ao necessário para a amortização e o valor não pago era alocado em uma nova “dívida”, denominada RESÍDUO. Ou seja, era o valor não pago que excedia ao valor pago definido pelo limite.

As nomenclaturas das dívidas nesse trabalho serão tratadas conforme as utilizadas na Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ/AL, ou seja, Refinanciamento como ROLAGEM, a Abertura de Crédito como PRODUBAN e os títulos públicos como MOBILIÁRIA.

Serão realizadas algumas observações no tocante à configuração desses contratos em relação à sua utilização.

A **ROLAGEM** foi a consolidação das seguintes dívidas:

Credores	30/06/98		
	Saldos Fornecidos pelos credores	Utilização	Recálculo aceite pelos credores
Caixa Econômica Federal	534.175.986,73	Diversos (ver obs2)	500.971.714,70
*Habit Op. 22466-19	6.414.960,85	Habitação Pgto salários PDV ARO	500.971.714,70
*Voto 162 - Linha 1 e Linha 1.2	131.182.532,60		
*Voto 162 - Linha 2	374.286.399,61		
*Voto 162 - Linha 3	22.292.093,67		
<b>BANCO DO BRASIL</b>	<b>13.167.757,30</b>	<b>ARO</b>	<b>8.051.715,15</b>
<b>LLOYDS BANK</b>	<b>26.711.413,67</b>	<b>ARO</b>	<b>18.671.013,81</b>
<b>BANCO DO NORDESTE</b>	<b>129.201.323,49</b>	<b>ARO</b>	<b>51.150.589,65</b>
<b>INTERFINANCE</b>	<b>4.460.207,19</b>	<b>ARO</b>	<b>4.460.207,19</b>
<b>BANCO REAL</b>	<b>10.951.829,40</b>	<b>ARO</b>	<b>5.000.100,73</b>
<b>BANCO BMC</b>	<b>44.347.074,43</b>	<b>ARO</b>	<b>44.347.074,43</b>
<b>BIC</b>	<b>179.780.202,09</b>	<b>ARO</b>	<b>15.589.517,21</b>
<b>TOTAL</b>	<b>942.795.794,30</b>		<b>648.241.932,87</b>

Fonte: Contratos de AL com a União e elaboração SEFAZ

Observações: 1) Os valores na coluna “recálculo aceite pelos credores” são os que constam no Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas celebrado entre a União e o Estado de Alagoas, com interveniência da CEF, em 29/06/1998, nos termos da Lei nº 9496/97.

2) Os valores somados da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL totalizam R\$ 534.175.986,73. No entanto, por negociação, o valor do pacote de débitos com a CAIXA foi reduzido a R\$500.971.714,70

A saber, PDV significa Pedido de Demissão Voluntária do serviço público do Poder Executivo e ARO significa Antecipação de Receita Orçamentária. São situações assumidas como dívida pública que não se traduzem em investimentos. Em análise singular, foram empréstimos realizados para conter situações de crise e possível má gestão. A rigor, a operação 22.466-19 (habitação – cerca de R\$ 6,5 milhões) foi a única destinada ao bem-estar da sociedade alagoana,

com valor praticamente insignificante frente ao montante, que fora dedicado principalmente ao custeio da máquina pública.

Parâmetros contratuais: prazo para amortização do principal em 30 anos; prazo para amortização do resíduo em mais 10 anos; índice de correção monetária o IGP-DI; juros de 7,5% aa; amortização pelo Sistema Price.

A composição da dívida **do PRODUBAN** está inserida abaixo.

Destino	Valor financiado (R\$)
Obrigações interfinanceiras	116.000,00
Empréstimos junto ao bacen	285.824.000,00
Repases instituições oficiais	2.525.000,00
Outras obrigações	85.061.000,00
Fundo contingência trabalhista	49.724.000,00
Agência de fomento	4.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>427.250.000,00</b>

Fonte: Contratos de AL com a União e elaboração SEFAZ

O PRODUBAN sofreu duas intervenções antes de ser fechado de vez, em 1997. Seus principais devedores eram os usineiros, que também eram os maiores doadores nas campanhas. Agentes do BC que trabalharam no Produban descobriram que os usineiros não pagavam o que deviam. Mesmo assim os empréstimos eram renovados e muitas vezes por telefone, o que contraria completamente o rito de recheagem de clientes inadimplentes, seguido por instituições sérias<sup>15</sup>.

Parâmetros contratuais: prazo para amortização do principal em 30 anos; prazo para amortização do resíduo em mais 10 anos; índice de correção monetária o IGP-DI; juros de 6,0% aa; amortização pelo Sistema Price.

Com relação à Dívida **MOBILIÁRIA**, a composição está indicada no quadro abaixo.

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA NEGOCIADA COM A UNIÃO NO ÂMBITO DA LEI Nº 9496				
INVESTIDOR	Portaria Nº	QUANT. TÍTULOS	DATA	VALOR TOTAL R\$
Aureum Soc. Corret. Câmbio e Valores Mobiliários Ltda.	475	3.204	27/09/02	787.637.000
Banco Araucária S/A		13.593		
Banco do Estado de Santa Catarina S/A		98.986		
Banco Interunion S/A		102.862		
Banco Multistock S/A		3.973		
C&D Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda		2.080		
Companhia Energética de Alagoas (CEAL)		14.999		
Confab Industrial S/A		34.078		
Divalpar participações Societárias Ltda		10.893		
Estado do Paraná		295.504		
Fortuna Corret. Commodities e Consultoria Financeira S/A		4.669		
Funbep - Fundo de Pensão Multipatrocinado		4.279		
FACEB - Fundação de Assist. Empregados da CEB		9.552		
Fundação Previd. Servidores do IRB-Previrb		33.096		
FIBRA - Fund. Itaipu-BR de previd. Assist. Social		53.251		
Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Soc. - FIOPREV		1.930		
Interunion Holding S/A		30.869		
Karta Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda		13.543		
Omar Camargo Corretora de Câmbio e Valores Ltda		8.486		
Paragon Participações e Empreendimentos Ltda		22.076		
Paraná Banco S/A	8.788			
UNIBANCO - União dos Bancos Brasileiros S/A	16.926			
Instituto Conab de Seguridade Social - CIBRIUS	484	1.444	30/09/02	1.444.000
CMMSGCC Empresa de Propósitos Específicos Ltda	511	228.293	10/10/02	270.860.000
Construtora sultepa S/A		12.810		
FIPECq-Fund. Prev. Emp. Finep. Ipea, CNPq, Inpe, Inpa		29.757		
Luiz Jorge Melro Biásio	560	2.807	07/11/02	2.807.000

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA NEGOCIADA COM A UNIÃO NO ÂMBITO DA LEI Nº 9496				
INVESTIDOR	Portaria Nº	QUANT. TÍTULOS	DATA	VALOR TOTAL R\$
Banco Porto Seguro S/A	607	34.486	10/12/02	34.486.000
Interunion Capitalização S/A	49	52.026	12/02/03	52.026.000
TOTAL		1.149.260		1.149.260.000

Fonte: Contratos de AL com a União e elaboração SEFAZ

A dívida mobiliária foi contratada com a União para pagamento em 10 anos, para quitação em 2012 (os pagamentos iniciaram em 2002). O pagamento fora realizado nesse prazo, mas que em alguns meses nesse período, a prestação mensal do serviço da dívida ultrapassou os 25% da RLR, o que comprometeu sobremaneira as finanças de AL, deixando a gestão do Governador Ronaldo Lessa mais complicada ainda. Esse percentual atingido acontecera devido à imposição da STN, por meio de uma projeção subestimada de Receitas. Nessa projeção equivocada, o estado de Alagoas assumiu prestações definidas pela tabela Price para a liquidação no prazo definido, ignorando o limite de 15% da RLR. Uma revisão das receitas pela STN, fez com que o valor do pagamento retornasse ao limite estipulado. No entanto, não houve compensação dos valores pagos quando ultrapassaram os 15% da RLR.

Parâmetros contratuais: prazo para amortização do principal em 10 anos; prazo para amortização do resíduo: sem prazo; índice de correção monetária o IGP-DI; juros de 7,5% aa; amortização pelo sistema de amortização Price.

Essa dívida é cercada de polêmicas sobre sua legalidade, não descritas no presente trabalho, obedecendo aos limites da monografia.

Em relação a esses três contratos, torna-se evidente que inexistem nesse contexto de dívida, recursos destinados a investimentos. Sobre os valores emprestados pelo PRODUBAN a diversas empresas, não se tem indícios de reais benefícios. Situações que estão incompatíveis com a utilização de recursos públicos via empréstimos para minimizar impactos de gestão ineficaz do governo estadual. Fato que em abril/16, esse conjunto de R\$ 2,2 bilhões da

ROLAGEM, PRODUBAN e MOBILIÁRIA, alcançou R\$ 8,3 bilhões, mesmo com pagamentos do serviço da dívida entre 1999 e mar/16, o montante de R\$ 7,5 bilhões (valores nominais).

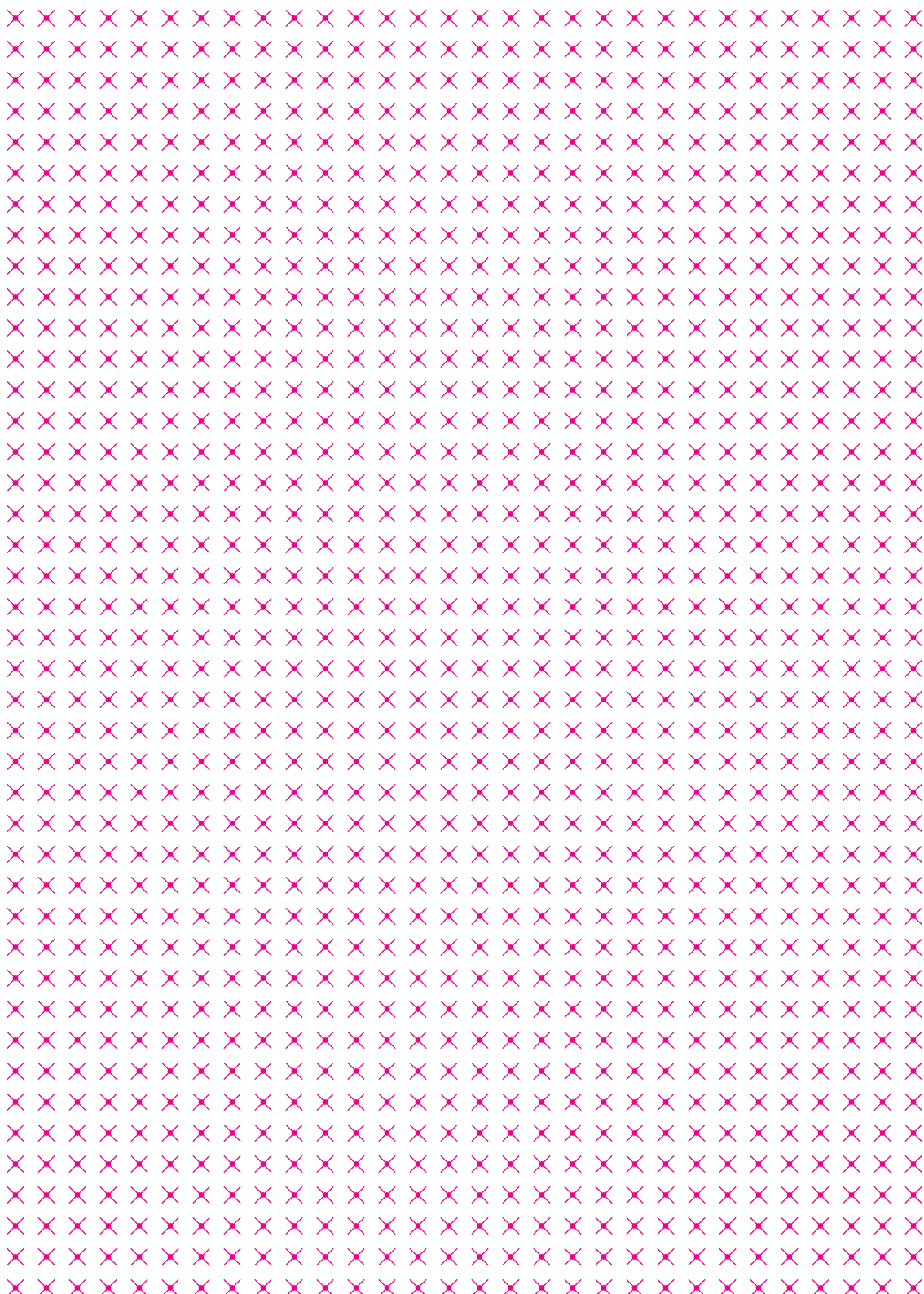
## **EVOLUÇÃO DA DÍVIDA ENTRE 1997 E 2012**

Nesse capítulo será apurado o avanço do endividamento público de Alagoas. Verificar-se-á que está relacionado praticamente aos contratos da dívida Lei nº 9.496/97.

O período entre **2013 e ago/17** será detalhado posteriormente por registrar fatos extremamente importantes na mudança do perfil da dívida bem como por ter colaborado efetivamente para o equilíbrio atual das contas do estado.

Inicia-se pelo ano de 1997 por ser o ano anterior à inclusão do contrato da ROLAGEM na dívida pública de AL e, pelo lado contábil, os Balanços Gerais apresentavam dados e informações com certa complexidade e sem muitos detalhes, dificultando análises mais consistentes. Desta forma, tem-se a partir de 1997, maior coerência na apresentação do trabalho. Leva-se em consideração, que o agravamento do endividamento torna-se mais evidente a partir de então. Foram selecionados alguns anos, obedecendo-se os critérios de relevância de acontecimentos.

Uma análise dos principais fatores que influenciaram o crescimento do saldo devedor, aponta que poucas operações de crédito para investimentos foram realizadas, assim como seus volumes financeiros. A tabela a seguir indica a trajetória do saldo devedor da Dívida Pública de Alagoas, onde não são identificados os anos entre 2002 e 2008, pois nesse período ocorreram somente pagamentos de prestações e aplicação da correção monetária e juros. Não houve fato significativo, como por exemplo, uma nova operação de crédito.



Trajetória do Saldo Devedor de AL												em R\$ milhões			
CREADOR/CONTRATOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	ago/17
União/Lei nº 7.976/89 - Referenciamento Dívida Externa	79	75	95	87	89	108	12	-	-	-	-	-	-	-	-
União/Lei nº 8.727/93 - Habitação e outros	472	671	828	830	836	816	718	665	590	363	226	164	122	89	74
União/Lei nº 9.496/97 - CONSOLIDADA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6541	6839
União/Lei nº 9.496/97 - ROLAGEM	-	648	642	762	939	1.170	2.895	3.060	3.653	4.686	4.976	5.132	5.132	-	-
União/Lei nº 9.496/97 - MOBILIÁRIA (*)	-	-	-	-	-	1.188	1.187	888	652	-	-	-	-	-	-
União/Lei nº 9.496/97 - PRODUBAN	-	-	-	-	-	551	1.298	1.358	1.597	1.975	2.087	2.145	2.341	-	-
União/LT-EAL - Títulos Públicos (*)	474	611	816	900	1.056	112	102	112	123	149	161	-	-	-	-
ESTADO DO PARANÁ / LETRAS DO PARANÁ - 9496/97 (*)	-	-	-	-	-	115	133	-	-	-	-	-	-	-	-
INSS/Receita Federal	-	-	-	-	-	-	423	323	311	314	297	280	248	230	218
CAVA / FGTS	-	-	-	-	-	-	62	57	51	39	32	23	15	7	1
BID / PRODETUR I (Programa de Desenvolvimento de Turismo no Nordeste)	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6	6	5	6	4	3
BNDES / PEF 2 (Programa Emergencial Financiamento 2)	-	-	-	-	-	-	-	125	189	223	160	159	128	99	78
BIRO/Desenvolvimento Sustentável	-	-	-	-	-	-	-	210	325	398	456	514	737	600	570



Trajetória do Saldo Devedor de AL		em R\$ milhões														
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	ago/17
<b>CREADOR/CONTRATOS</b>																
CAVA / PROINVESTE (Programa de Apoio aos Investidores dos Estados e Distrito Federal)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	313	496	497	476	448	
BNDDES/PROINVESTE (Programa de Apoio aos Investidores dos Estados e Distrito Federal)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90	90	89	86	83	
BID/PROCONFIS (Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento Econômico e Social de AL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	205	664	976	815	787	
BID/PROFISCAL (Projeto de Aperfeiçoamento da Gestão Financeira de AL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	7	6	10	
DIVERSOS/PRECATÓRIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	516	462	278	-	
OUTRAS	623	160	220	238	310	147	46	31	27	26	26	27	6	2	-	
<b>TOTAIS</b>	1.706	2.244	2.680	2.896	3.308	4.207	6.883	6.835	7.525	8.179	9.035	10.219	11.225	9.232	9.111	
Variação	x	31,64%	19,42%	8,06%	14,24%	87,48%	63,60%	-0,79%	10,10%	8,68%	10,40%	13,10%	10,14%	-17,97%	-1,31%	

Fonte: Balanços do Estado de AL

(\* Em 2002, a Dívida das Letras (Títulos Públicos) fora desmembrada, e seus valores à época foram lançados como Dívida Móvel - Dívida da Lei 9.496/97 (R\$ 1.187.899.685), Letras do Paraná (R\$ 132.856.804) e o remanescente de dívidas com alguns investidores que permaneceram nas próprias Letras (R\$ 112.234.864).

Na primeira parte da análise tomam-se os anos de 1997 a 2002, tendo em vista que os contratos da dívida da Lei 9.496/97 foram incluídos nesse período, sendo os protagonistas do endividamento atual.

Há de se destacar:

- A ROLAGEM incluída em 1998, adicionada aos crescimentos significativos nos saldos da Lei nº 8.727/93 e das LFT-EAL, incrementaram, em apenas 1 ano, quase 32% no montante da dívida.

- Conforme observação anterior sobre o desmembramento da Dívida das Letras (Lei 9.496/97 Mobiliária + LFT-EAL Títulos Públicos + Letras do Paraná), esta saltou de R\$ 611 milhões em 1998 para R\$ 1,4 bilhão em 2002. O principal fator para esse crescimento está na correção monetária pelo IGP-DI e juros de 7,5% aa. O IGP-DI acumulado entre jan/1999 e dez/2002 alcançou 94,28%.

- A Inclusão da Dívida do Produban em R\$ 551 milhões;

- As dívidas da Rolagem e Mobiliária foram responsáveis pelo acréscimo de R\$ 2,4 bilhões ao montante da dívida, apesar do pagamento de R\$ 316 milhões nesse período.

Ou seja, mesmo sem nenhuma nova operação de crédito realizada nesse período e com pagamentos das prestações sendo efetuados, alguns acréscimos de valores de dívidas (Lei 7.976/89, Lei 8.727/93 e Outras) e apenas a inclusão do Produban, o volume da dívida de Alagoas foi ampliado em mais de R\$ 2 bilhões, praticamente dobrando nesse período.

Nesse contexto, fica evidente que a intenção desta renegociação das dívidas dos estados, em particular AL, RS, SP, MG e RS, não surtiram efeito. O aumento de seus estoques foi explosivo. Motivo: IGP-DI + juros (6% ou 7,5% anuais), foram os principais responsáveis por esse acréscimo, além do não pagamento de parcelas que amortizassem a dívida, devido ao limite da RLR determinado para os estados (11,5%, 13% ou 15% da RLR)

O próximo período a ser analisado entre **2002 e 2008**, indica um espaço onde até 2007 o crescimento da dívida de Alagoas ocorreu de forma espontâ-

nea, com um vácuo, sem nenhum fato extra de novas operações de crédito, apenas com correção monetária e juros da dívida da Lei 9.496/97. Fato único, importante porém negativo, aconteceu em 2008 com inclusão de dívidas trabalhistas.

Destaques:

- Nesse período, somente uma operação de crédito foi realizada, o PRO-DETUR I, com recebimentos iniciais de apenas R\$ 6,4 milhões;

- Pendências trabalhistas com INSS e FGTS foram incluídas como dívida totalizando R\$ 485 milhões. Ocorreram devido aos não pagamentos dessas obrigações por governos anteriores.

- As dívidas acima citadas, somaram somente 11,69% frente ao crescimento de 63,60% da dívida no período.

As três dívidas da Lei 9.496/97 foram responsáveis pelo aumento da dívida em R\$ 2,47 bilhões, novamente devido ao limite, IGP-DI e juros. Entre jan/2003 e dez/2008 o acumulado do IGP-DI alcançou 49,29%. Nesse período, os pagamentos dessas dívidas totalizaram R\$ 1,3 bilhão.

- Amortizações das dívidas Lei nº 7.976/89 e Lei nº 8.727/93 somaram R\$ 194 milhões.

Isso demonstra que o estado, sem realizar nenhuma operação de crédito substancial, pois o PRODETUR I foi insignificante, apresentou resultado final nesse período o acréscimo de R\$ 2,67 bilhões.

O período entre os anos de **2008 e 2009** exibe mudança significativa no saldo devedor devido a novos empréstimos.

Alagoas recupera a confiança de instituições financeiras nacionais e internacionais a partir de 2007 com a gestão do Governador Teotônio Vilela e busca alternativas para o desenvolvimento. Foram contratadas duas novas operações de crédito: o PEF II foi contratado devido a uma ação do Governo Federal para repor perdas do FPE. Mas com o BIRD, após longa negociação, fecha contrato com intuito de crescimento e desenvolvimento.

Em todo o período analisado desde 1997, fato incomum é que a dívida

em 2009 apresentou seu montante reduzido, mesmo com as operações de crédito do BNDES e do BIRD. Os principais fatores foram:

- quitação da dívida com o Paraná com os recursos captados com a primeira liberação dos valores do BIRD, ou seja, foi uma parte da captação que eliminou outra dívida, e não pode ser considerada no volume captado;

- revisão da dívida com o INSS/Receita Federal com a redução de R\$ 100 milhões;

- pela primeira vez na história do IGP-DI desde sua instituição em 1944, o índice foi negativo (-1,44%), o que influenciou em um menor crescimento do volume total da Dívida Lei nº 9.496/97. Com isso, os pagamentos concentrados na dívida Lei nº 9.496/97 da Dívida Mobiliária alcançaram R\$ 358,5 milhões em 2009 e colaboraram na amortização desta.

**Entre 2009 e 2012**, os principais acontecimentos foram:

- Em set/12 acontece a liquidação da Dívida Lei nº 9.496 – Dívida Mobiliária, dentro do prazo contratual de 10 anos.

- Mesmo com essa liquidação, e sendo pagos nesse período R\$ 1,32 bilhão da Dívida Lei nº 9.496, o saldo devedor total ainda obteve um incremento de R\$ 1,36 bilhão. O IGP-DI acumulado foi de 24,55%;

- Em nov/12 acontece um dos fatos mais importantes para Alagoas em relação à Dívida, que impactou positivamente nas suas finanças, quando obteve êxito por meio da Ação Ordinária 1.726 Distrito Federal, resultando na redução dos juros de 7,5% a.a para 6,0% a.a e redução do pagamento de 15% para 11,5% do limite da RLR, refletindo diretamente no saldo e nos pagamentos realizados de nov/12 até abr/16. Esta redução de 3,5 pontos percentuais de pagamento fora fruto de incansável trabalho da Gerência da Dívida, do Secretário da Fazenda Maurício Toledo, do Governador Teotônio Vilela e da Procuradoria Geral do Estado. Para se ter ideia da importância dessa redução de 15% para 11,5% no compromisso do pagamento, AL deixou de pagar cerca de R\$ 611 milhões (R\$ 26,6 milhões em 2012, R\$ 163,3 milhões em 2013, R\$

178,7 milhões em 2014, R\$ 191,7 milhões em 2015 e R\$ 50,2 milhões em 2016).

- Os contratos do PEF II e do BIRD tiveram suas liberações totais realizadas até 2012, por isso um grande incremento em seus saldos;

- Grande incremento no estoque da dívida com a liberação de R\$ 608,33 milhões dos empréstimos do PROINVESTE CAIXA, PROINVESTE BNDES e PROCONFIS. Importante novamente relatar que o valor do PROINVESTE BNDES (R\$ 89,84 milhões) foi totalmente utilizado para amortizar parte de PEF II.

### **AS ALTERNATIVAS DE ALAGOAS PARA MINIMIZAR OS IMPACTOS DO SERVIÇO DA DÍVIDA DA LEI Nº 9.467/97**

Após as assinaturas dos contratos da Lei nº 9.496/97 e passados alguns poucos anos, os parâmetros desses contratos começaram a se mostrar atrezes para os subnacionais.

Diversas discussões entre especialistas em finanças públicas foram realizadas e alternativas começaram a serem lançadas. Os itens mais discutidos foram sobre os parâmetros contratuais da Dívida Lei nº 9.496/97, a saber:

- o índice de correção monetária definido pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para todos os subnacionais;

- os juros de 6,0% a.a e 7,5% a.a, a depender do subnacional;

- os limites da Receita Líquida Real (RLR) dos estados atribuídos ao pagamento mensal das prestações, que variavam entre 11,5%, 13,0% e 15,0%, também dependendo do subnacional.

- o pagamento das prestações realizado com base no sistema Price de amortização;

- anatocismo (pagamento de juros sobre juros).

Outro item discutido, citado por Carvalho (2014, p.48), foi relativa a retirada do conceito de Receita Corrente Líquida as chamadas receitas carimbadas que têm percentuais obrigatórios de repasses de recursos e destinação

obrigatória, como saúde e educação e, que, portanto, não deveriam ser consideradas como Receitas Líquidas.

Para o estado de Alagoas, além da correção monetária com base no IGP-DI, o contrato impôs juros de 7,5% a.a e o limite para pagamento das prestações de 15% da RLR, representando a situação mais inadequada possível.

Subnacionais	%RLR	%juros aa
AC, AM, CE, PE e RR	11,5	6
BA, DF, ES, MA, PB, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE e SP	13	6
AP, GO, MS, MT e RO	15	6
MG	13	7,5
AL e PA	15	7,5

**Fonte:** STN e elaboração do autor, 2017.

Essas diferenças acabam por ferir o princípio do Federalismo Fiscal. O Federalismo é expresso pela intenção da unidade em torno de valores compartilhados e da pluralidade perante heterogeneidade na sua composição. A Federação é orientada pelos princípios de solidariedade e de subsidiariedade. As normas que regem o federalismo fiscal possuem papel importante nas funções econômicas que o governo desempenha, entre elas as funções alocativa, redistributiva e de estabilização macroeconômica.

Item criticado de forma contundente foi relativo à definição do IGP-DI como indexador. Casarotto<sup>16</sup> cita que essa opção feriu o princípio constitucional da impessoalidade, pois visou fim privado, haja vista que o índice é calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que é uma instituição privada, em detrimento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nessas discussões, que também ocorreram exaustivamente nos encontros nacionais do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN), que assessora com temas financeiros o Conselho Nacional de Política Fiscal (CONFAZ),

as questões sobre anatocismo e sistema Price não avançaram e as atenções voltaram-se principalmente sobre a mudança do índice de correção do IGP-DI para o IPCA e da redução de juros anuais para 4% ou 2%. Essas mudanças alcançariam resultados imediatos para a maioria dos estados, com a redução do estoque da dívida e redução do serviço da dívida. Mas, para os estados do RS, MG, RJ, SP, MS e AL, só haveria o benefício na redução do estoque da dívida, tendo em vista que tais estados possuíam um elevado volume de resíduo e seus serviços de dívida permaneceriam nos mesmos níveis, ou seja, ainda acumulando resíduos. Os representantes desses estados entendiam que as alterações propostas de índice e de juros eram necessárias, mas não suficientes para que obtivessem algum alívio imediato em suas finanças e pregavam que seria fundamental a redução do limite para o pagamento do serviço da dívida, embora gerasse mais acúmulo em seus resíduos.

Desta forma, para esses estados e mais especificamente para Alagoas, o resíduo foi uma dívida cumulativa, computada a correção monetária e juros sem nenhum pagamento realizado desde 1998 até 2012. Somente com a quitação da Dívida Mobiliária em set/12, Alagoas inicia pequenos pagamentos do resíduo acumulado, que nessa época estava em R\$ 4,0 bilhões do total de R\$ 6,6 bilhões da dívida Lei nº 9.496/97. Isso não significaria redução dessa dívida, pois o resíduo estaria sendo corrigido pelo IGP-DI e com juros de 6% a.a.

Sobre o índice de correção, diga-se que o IPCA e o IGP-DI caminharam em linhas próximas anos anteriores à Lei nº 9.496/97. No entanto, o IGP-DI é muito dependente de variações cambiais e principalmente da balança comercial, o que aumentava o risco em tê-lo como indexador. Tal risco veio à tona e se tornou realidade com o deslocamento do IGP-DI do IPCA em anos pós 1997. Com relação ao índice e aos juros, tem-se:

- O IGP-DI como indexador definido: entre junho/1998 e junho/2008, o crescimento acumulado alcançou 170,99%. Caso o IPCA fosse escolhido, o crescimento seria de 92,99%. De acordo com o IBGE, à época a escolha estava

compatível, pois entre 07/1994 (logo após o Real) e 08/1997 (mês anterior à Lei nº 9.496/97) o acumulado do IGP-DI registrou 53,95% contra 65,84 % do IPCA.

- Os juros que também se mostravam razoáveis à época em relação à SELIC, permaneceram com seus percentuais contratuais sem nenhuma revisão. Para se ter uma ideia de que se tornaram inviáveis, subnacionais tomaram empréstimos, por exemplo, junto ao BNDES em 2009 (Programa Emergencial de Financiamento – PEF II), à taxa de 1,1% ao ano com indexador a TJLP (6% à época). Muita discrepância entre juros de 7,5% a.a e IGP-DI.

Os contratos assinados pela maioria dos subnacionais com prazo de 40 anos (30 anos e na existência de resíduo mais 10 anos) indicam ser longo em demasia para permanecerem inalterados. Dois exemplos dão a dimensão de que deveriam passar por alterações ou atualizações: i) uma penalidade definida para o subnacional que ficasse sem pagar alguma prestação mensal do serviço da dívida, era a mudança dos parâmetros de IGP-DI mais juros (6,0% ou 7,5% a.a) para SELIC mais 1% a.a. Acontece que com as mudanças na economia, por alguns anos na década de 2000, esta combinação passou a ser menor que IGP-DI mais os juros contratuais. Não parece crível uma penalidade ser mais benéfica que os parâmetros das cláusulas contratuais; ii) outra cláusula discutível, essa sim revisada e alterada, indicava que o saldo devedor seria corrigido pelas variações positivas do IGP-DI, ou seja, caso o índice fosse negativo, seria considerado como zero, não implicando na redução do saldo devedor.

Os parâmetros definidos pela Lei nº 9.496/97 incrementaram o estoque da dívida dos estados citados, que representavam as maiores economias nacionais, com cerca de 60% do PIB nacional.

### **Ação Ordinária 1.726 Distrito Federal 6 de novembro de 2012**

As diferenças nos parâmetros contratuais entre estados da Lei nº 9.496/97, em uma clara assimetria entre entes federados que ficou compro-



vada quando o estado de AL entrou com ação no Supremo Tribunal Federal (STF) em 2012, e sob principal justificativa a violação do princípio da isonomia constitucional, recebeu liminar<sup>17</sup> favorável do Ministro Ricardo Lewandowski e passou a cumprir obrigações de pagamento das prestações no limite de 11,5% da RLR e os juros de 6% a.a.

Por se tratar de liminar, o estado de Alagoas passou a acumular uma nova dívida, denominada de Pendência Jurídica, pelo pagamento realizado com base nos juros de 6% a.a e dentro do limite de 11,5% da RLR. No período em que Alagoas utilizou os valores calculados com base na Ação Ordinária, a Pendência Jurídica gerada como uma nova dívida atingiu R\$ 788,4 milhões, ou seja, a diferença não paga entre nov/12 e abr/16 (3,5 anos).

### **2016 – ANO DE PROFUNDAS MUDANÇAS NA DÍVIDA LEI Nº 9.496/97 LEIS COMPLEMENTARES Nº 148/14 E Nº 151/15 DECRETOS Nº 8.616/15 E Nº 8.665/16**

Após quase 20 anos da edição da dívida Lei nº 9.496, ocorre a primeira alteração significativa em seus parâmetros contratuais.

A Lei Complementar nº 148 de 25 de novembro de 2014 (LC 148/14), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

As principais alterações adotadas e sintetizadas aqui, referem-se aos Arts. 2º, 3º e 4º da LC 148/14 com redação dada pela LC 151/15 e regulamentada pelos Decretos nº 8.616/15 e nº 8.665/16.

Serão identificados os principais itens das Leis Complementares e dos Decretos referidos.

Sobre a LC 148/14, com ajustes e redações dadas pela LC 151/15, tem-se:

Art. 2º - A União adotará, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebradas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base, respectivamente, na Lei nº 9.496/97, e na Medida Provisória nº 2.185-35/2001, e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, as seguintes condições, aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2013 (Redação dada Pela Lei Complementar nº 151, de 2015):

I - juros calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de 4% a.a. (quatro por cento ao ano) sobre o saldo devedor previamente atualizado; e II - atualização monetária calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo. § 1º Os encargos de que trata o caput ficarão limitados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais. § 2º Para fins de aplicação da limitação referida no § 1º, será comparada mensalmente a variação acumulada do IPCA + 4% a.a. com a variação acumulada da taxa Selic

Art. 3º A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. (Redação dada Pela Lei Complementar nº 151, de 2015)

Art. 4º Os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas nos Arts. 2º e 3º serão aplicados ao saldo devedor, mediante aditamento contratual.

### **Principais tópicos do Decreto nº 8.616/15**

O Decreto nº 8.616/2015 regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 148, traz orientações sobre os termos aditivos aos contratos de financia-

mento e de refinanciamento de dívidas, sobre o programa de acompanhamento fiscal e do programa de reestruturação e de ajuste fiscal a que os entes devem cumprir.

Em seus anexos, encontram-se as metodologias aplicadas aos cálculos de descontos, atualização monetária, juros remuneratórios e Coeficiente de Atualização Monetária (CAM).

### **Principais tópicos do Decreto nº 8.665/16**

Já o Decreto nº 8.665 de 10 de fevereiro de 2016 apenas revoga alguns incisos do § 1º Art 2º sobre algumas condições da assinatura do termo aditivo, como por exemplo a desobrigação de autorização legislativa.

### **Os novos valores da dívida de Alagoas com a LC 148/14 e redação dada pela LC 151/15, e dos decretos 8.616/15 e 8.665/16.**

Após a identificação dos principais itens das LCs 148/15 e 151/15 e dos Decretos 8.616/15 e 8.665/16, serão analisados os impactos sobre a dívida Lei nº 9.496/97 (Rolagem e Produban) de Alagoas.

São duas etapas de recálculo da dívida:

A primeira é referente ao recálculo da dívida Rolagem e Produban desde seus inícios (1998) até o dia 1º de janeiro de 2013, dada pelo artigo 3º da LC 148.

Neste recálculo, todos os valores (incorporações, pagamentos e juros moratórios) foram atualizados pelo acumulado da SELIC entre jun/1997 e dez/2013.

Desta forma, o Termo de Convalidação dos Valores referentes ao estado de Alagoas, foi realizado da seguinte forma em relação à Dívida Refinanciada pela União com Termos da Lei nº 9.496/97:

**1. VALOR DA DÍVIDA APÓS A APLICAÇÃO DO DESCONTO PREVISTO NO ART. 3º DA LC 148\*\*.**

	VALORES EM R\$
<b>[A] SALDO DEVEDOR EXISTENTE EM 01.01.2013</b>	6.738.303.190,57
SALDO REFINANCIADO - VINCENDO	2.623.342.963,77
SALDO DE RESÍDUO DE LIMITE	4.087.811.329,99
SALDO DE RESÍDUO DE BENEFÍCIO	0,00
SALDO DE PENDÊNCIA JUDICIAL	27.148.896,81
SALDO DE PRESTAÇÃO	0,00
SALDO DE CRÉDITO A COMPENSAR	0,00
<b>[B] SALDO DEVEDOR EM 01.01.2013 PELA VARIAÇÃO DA SELIC</b>	5.670.254.323,16
<b>[C] VALOR DO DESCONTO (A-B)</b>	1.068.048.867,41
<b>[D] SALDO DEVEDOR COM DESCONTO (A-C)</b>	5.670.254.323,16

Fonte: Banco do Brasil que atua como Agente Financeiro da Dívida Lei nº 9.496/97.

O Saldo devedor total em 01/01/2013 estava com montante de R\$ 6.738.303.190,57, sendo o saldo refinanciado de R\$ 2.623.342.963,77 (que é o saldo principal das dívidas calculado pelo sistema Price) e R\$ 4.087.811.329,99 (saldo do resíduo). Ainda à época, o saldo de pendência judicial devido a liminar obtida por Alagoas (Ação Ordinária 1.726 Distrito Federal – 6 de novembro de 2012) para pagamento de 11,5% da RLR e juros de 6% a.a acumulavam R\$ 27.148.896,81 referentes aos meses de novembro e dezembro de 2012.

Os cálculos realizados pelo Banco do Brasil na aplicação do art. 3º da LC 148/14 foram analisados detalhadamente e conferidos pela SEFAZ/AL e resultou em um valor de desconto de R\$ 1.068.048.867,41. Com essa redução, o novo saldo devedor da dívida Lei 9.496/97 de Alagoas ficou em R\$ 5.670.254.323,16.

A segunda etapa da aplicação da LC 148/14 em seu art. 2º fora realizada com o novo saldo em 01/01/2013 (R\$ 5.670.254.323,16), resultando em 01/01/2016 o saldo devedor de R\$ 5.984.235.398,69.

**2. VALOR DA DÍVIDA EM 01.01.2016, COM A APLICAÇÃO DAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO ART. 2º DA LC 148\*.**

		VALORES EM R\$
<b>[A] SALDO DEVEDOR EM 01.01.2016</b>	<b>5.984.235.398,69</b>	
SALDO REFINANCIADO - VINCENDO		2.677.538.404,59
SALDO DE RESÍDUO DE LIMITE		2.642.044.909,93
SALDO DE RESÍDUO DE BENEFÍCIO		0,00
SALDO DE PENDÊNCIA JUDICIAL		664.652.084,17
SALDO DE PRESTAÇÃO		0,00
SALDO DE CRÉDITO A COMPENSAR		0,00

Fonte: Banco do Brasil que atua como Agente Financeiro da Dívida Lei nº 9.496/97

Há de se considerar que sem a aplicação da LC 148/14, o saldo devedor da dívida Lei nº 9.496/97 em 01/01/2016 encontrava-se em R\$ 7.961.239.288,69. Desta forma, a redução total da dívida atingiu R\$ 1.977.003.890,00.

## **O PROJETO DE ALAGOAS PARA NOVA ESTRUTURA DA DÍVIDA LEI Nº 9.496/97**

### **Projeto de Lei Complementar PLP 257/2016**

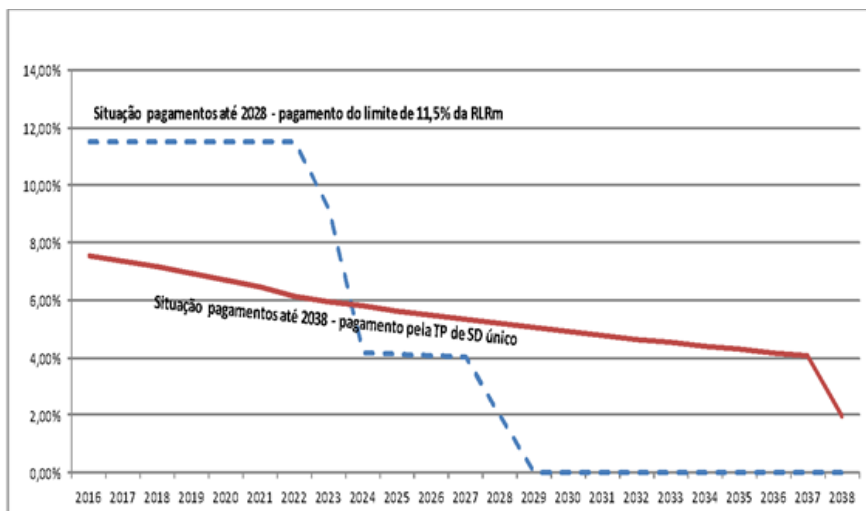
Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências.

Os impactos da LC 148/14 em relação ao art 2º foram insignificantes para quase todos os entes subnacionais. Mesmo para Alagoas, a redução do saldo devedor em quase R\$ 2 bilhões não resultava em nenhum alívio financeiro imediato ou de médio prazo. A redução do dispêndio financeiro para pagamento do serviço da dívida só aconteceria por volta do ano de 2023, a depender do comportamento do IPCA e do aumento das receitas do estado.

Mesmo com a liminar reduzindo o limite de 15% para 11,5% ao Estado de Alagoas, os principais estados endividados, defendiam e necessitavam de alguma solução que envolvesse um pagamento do serviço ainda menor que os 11,5% da RLR para que pudessem respirar financeiramente, e que tudo estava mais agravado com a crise política e financeira do país a partir de 2014.

Desta forma Alagoas iniciou estudos por meio da Gerência da Dívida ainda em 2014, uma nova configuração do saldo devedor e do pagamento das prestações da dívida Lei nº 9.496/97, que consistia na consolidação do saldo do principal e do resíduo, resultando em uma dívida única e suas parcelas pagas conforme o mesmo sistema de amortização Price, mas utilizando o prazo máximo contratual de 40 anos para liquidação (30 anos para o principal mais 10 anos para liquidação do resíduo).

Ilustrando a situação contratual e a do estudo proposto, segue gráfico abaixo no caso de Alagoas:



Fonte: Elaboração do autor, 2017.

A proposta abrangia, além da Rolagem e Produban (a dívida Mobiliária foi liquidada em 2012), a dívida Lei 8.727/93. O montante da dívida da Lei 8.727/93 era de R\$ 115.708.395,32 em jan/16 e em jun/16 de R\$ 98.463.314,57, que são insignificantes em relação ao montante da Rolagem e Produban de R\$ 6.164.402.718,19, também em jun/16.

Esse conjunto é definido como Dívida Intralimite, ou seja, a que deverá ser paga dentro do limite contratual. Assim, pela proposta construída por Alagoas o estado passaria a pagar menos de 8% da RLR e de forma decrescente.

Mais precisamente, os pagamentos de Alagoas ficariam da seguinte forma:

PAGAMENTO DO SERVIÇO DA DÍVIDA					
ANO	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL ATÉ 2028 E RESÍDUO ATÉ 2038 (ATUAL)	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL E RESÍDUO ATÉ 2038 (10 ANOS)	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL ATÉ 2028 E RESÍDUO ATÉ 2038 (ATUAL)	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL E RESÍDUO ATÉ 2038 (10 ANOS)	DIFERENÇA ATUAL E PROPOSTO
2016	11,50%	7,53%	693.762.469,16	454.342.376,55	239.420.092,61
2017	11,50%	7,36%	731.919.404,96	468.525.212,08	263.394.192,88
2018	11,50%	7,14%	779.494.166,28	484.046.189,22	295.447.977,06
2019	11,50%	6,91%	837.956.228,75	503.647.660,59	334.308.568,16
2020	11,50%	6,71%	900.802.945,91	525.523.767,36	375.279.178,55
2021	11,50%	6,46%	968.363.166,85	543.916.022,27	424.447.144,59
2022	11,50%	6,13%	1.040.990.404,37	554.739.947,36	486.250.457,01
2023	9,17%	5,96%	892.545.454,44	580.224.492,51	312.320.961,93
2024	4,17%	5,80%	436.542.856,04	606.876.769,98	*-170.333.913,94
2025	4,12%	5,64%	463.145.741,70	634.756.582,61	-171.610.840,91
2026	4,07%	5,49%	491.550.620,74	663.917.188,95	-172.366.568,21
2027	4,02%	5,34%	521.891.624,81	694.417.428,44	-172.525.803,63
2028	1,95%	5,20%	272.968.022,08	726.318.843,64	-453.350.821,56
2029	0,00%	5,06%	0,00	759.685.804,22	-759.685.804,22
2030	0,00%	4,92%	0,00%	794.585.637,14	-794.585.637,14
2031	0,00%	4,79%	0,00	831.088.762,31	-831.088.762,31
2032	0,00%	4,66%	0,00	869.268.834,64	-869.268.834,64

PAGAMENTO DO SERVIÇO DA DÍVIDA					
ANO	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL ATÉ 2028 E RESÍDUO ATÉ 2038 (ATUAL)	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL E RESÍDUO ATÉ 2038 (10 ANOS)	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL ATÉ 2028 E RESÍDUO ATÉ 2038 (ATUAL)	SITUAÇÃO COM PRINCIPAL E RESÍDUO ATÉ 2038 (10 ANOS)	DIFERENÇA ATUAL E PROPOSTO
2033	0,00%	4,53%	0,00	909.202.892,81	-909.202.892,81
2034	0,00%	4,41%	0,00	950.971.514,65	-950.971.514,65
2035	0,00%	4,29%	0,00	994.658.979,64	-994.658.979,64
2036	0,00%	4,18%	0,00	1.040.353.439,17	-1.040.353.439,17
2037	0,00%	4,06%	0,00	1.088.091.540,22	-1.088.091.540,22
2038	0,00%	1,95%	0,00	562.613.483,47	-562.613.483,47
TOTALIS			9.031.933.106,09	16.241.773.369,83	-7.209.840.263,74

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

Naturalmente que o estado passaria a pagar mais “dívida” (juros e correção monetária) ao final do contrato. No entanto, com a diferença apurada anualmente, se bem aplicada em projetos estruturantes, poderia haver uma compensação desses valores. E claro que haveria uma perspectiva positiva ao longo da trajetória da dívida, penalizando menos o estado com prestações mais aceitáveis proporcionando valores para investimentos.

Pela proposta original, haveria um pagamento maior da dívida de R\$ 7,2 bilhões. Mas, entre 2016 e 2023, o Estado teria disponível R\$ 2,7 bilhões para suas obrigações e investimentos. Além disso, o percentual a ser pago do serviço da dívida a partir de 2024 ficaria sempre abaixo de 5,80% da RLR, o que é bastante razoável em termos de comprometimento para cumprimento deste serviço de dívida.

A planilha elaborada pelo Gerente da Dívida de Alagoas à época fora enviada a todos os estados para que realizassem suas simulações com o modelo proposto da consolidação. Endereçadas aos representantes dos estados no GEFIN, após apresentação do modelo realizada na 43ª Reunião Ordinária do GEFIN/CONFAZ, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro (RJ) entre os dias 26 e 27/03/15, conforme consta em ata. No GEFIN a proposta não avançou, mas



as rédeas foram tomadas pelo Secretário da Fazenda de Alagoas, George Santoro e equipe, juntamente com o Governador Renan Filho e o Senador Renan Calheiros, que após diversas reuniões com técnicos da STN e Ministério da Fazenda, viabilizaram o formato proposto.

Embora com algumas alterações no formato original, como no prazo de 10 anos para 20 anos, o importante e fundamental para os estados com resíduo, principalmente para os mais ricos (SP, RJ, MG e RS), foi a consolidação do principal com resíduo em uma única dívida, a ser paga pelo sistema Price. E a alteração para 20 anos foi devida aos elevados resíduos das dívidas dos 4 estados acima para que o alívio fosse mais representativo que em 10 anos.

Desta forma, a nova configuração do saldo da dívida e dos pagamentos das prestações dos contratos sob a lei nº 9.496/97 ficaram especificadas na PLP 257/16.

## AS RECENTES OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE ALAGOAS

O estado de Alagoas realizou apenas duas operações de crédito no período entre 1997 e 2008. Somente em 2009 e em 2013 contrata novas operações de crédito com o BIRD, BNDES, BID e CAIXA.

ANO	Operações de crédito	Valor contratual	Moeda	US\$-R\$	Em R\$ convertidos nas datas das liberações	Saldos em 31/06/16
1997	Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal para os Estados Brasileiros - ENAFE (diversas parcelas entre 1997 e 2005)	13.662.000	US\$	Entre 1,0764 e 3,7946	28.911.030	4.551.583
2002	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - PRODETUR/NE (Parcelas mensais entre Jul/02 e Jun/03)	5.492.391	US\$	Entre 2.8832 e 3.8059	19.354.717	3.276.751
2009	Programa Emergencial de Financiamento - PEF 2 (BNDES)	249.606.000	R\$		249.606.000	112.202.042
	Desenvolvimento Sustentável - 1ª parcela (BIRD)	120.488.750	US\$	1,7413	209.807.060	598.759.874
	Desenvolvimento Sustentável - 2ª parcela (BIRD)	74.961.250	US\$	1,806	135.380.018	

ANO	Operações de crédito	Valor contratual	Moeda	US\$-R\$	Em R\$ convertidos nas datas das liberações	Saldos em 31/06/16
2013	Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal PROINVESTE (CAIXA)	521.987.578	R\$		521.987.578	482.073.303
	Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal PROINVESTE (BNDES) (*)	89.937.210	R\$		89.837.210	86.489.577
	Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Alagoas PROCONFIS - 1ª Parcela (BID)	87.222.625	US\$	2,3538	205.304.616	802.450.000
	Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Alagoas PROCONFIS - 2ª Parcela (BID)	162.777.375	US\$	2,2565	367.307.146	
	Projeto de Aperfeiçoamento da Gestão Fazendária de Alagoas PROFISCAL - 1ª parcela (BID)	1.800.559	US\$	3,9048	7.030.823	6.473.190
	Projeto de Aperfeiçoamento da Gestão Fazendária de Alagoas PROFISCAL - a liberar (BID) (**)	5.199.441	US\$	3,5000	18.198.044	18.198.044
<b>TOTAIS</b>					<b>1.762.887.031</b>	<b>2.027.984.787</b>
(*)	Este valor não será computado no total por ser um financiamento de amortização parcial do PEF II, mas o saldo em jun/16 é calculado					
(**)	Projeções da taxa do dólar e dos valores em R\$					

Fonte: SEFAZ/AL

Com relação aos valores dos empréstimos indicados acima, não está no cômputo geral o valor do PROINVESTE-BNDES, pois seu valor amortizou parte do empréstimo do PEF II.

A seguir serão realizadas algumas observações, as aplicações dos recursos e análises sobre as operações de crédito indicadas no quadro acima, obedecendo a ordem cronológica. A tabela a seguir identifica os segmentos das aplicações dos recursos, com uma sinopse sobre cada um deles.

**Tabela 1 - Segementos das aplicações dos recursos.**

<b>Saúde</b>	Ações e projetos voltados à melhoria nos serviços públicos de saúde. Visam a garantia de uma Saúde Pública que atenda às necessidades da população
<b>Educação</b>	Ações e projetos voltados à melhoria nos serviços públicos de educação
<b>Infraestrutura</b>	Ações e projetos voltados à ampliação da infraestrutura e melhoria da existente (portos, rodovias, aeroportos, etc)
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	Ações e projetos voltados ao crescimento e desenvolvimento econômico por meio da criação de novas áreas industriais, oferta de microcrédito, promoção de eventos que estimulem a economia local entre outros
<b>Esporte e Lazer</b>	Ações e projetos voltados à ampliação e melhorias nas estruturas para a prática de esportes, com formação de atletas e proporcionando lazer e diversão
<b>Meio Ambiente</b>	Ações e projetos voltados à preservação do meio ambiente
<b>Transporte e Trânsito</b>	Ações e projetos voltados à humanização do trânsito e melhoria dos transportes, visando também redução de acidentes
<b>Assistência Social</b>	Ações e projetos voltados à políticas de proteção social, bem como ao atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade social
<b>Agricultura</b>	Ações e projetos voltados à promoção e fomento do setor
<b>Gestão Financeira e Administrativa</b>	Ações e projetos voltados à modernização dessas gestões, com ampliação de sistemas de planejamento, controle e gerenciamento dos processos e procedimentos
<b>Cultura</b>	Ações e projetos voltados ao estímulo à cultura local.
<b>Habitação</b>	Ações e projetos voltados à redução de déficit habitacional
<b>Segurança</b>	Ações e projetos voltados à políticas de segurança pública

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

## **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros PNAFE – PROMOFAZ**

No Governo Divaldo Suruagy, em 1997, houve assinatura do contrato com a CAIXA<sup>18</sup>, referente ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE).

O PNAFE, iniciado em 1997 com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de contrapartida local, teve por objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência

na gestão dos recursos públicos estaduais. O crescimento na arrecadação de tributos e um gasto público de melhor qualidade seriam os resultados mais expressivos esperados do Programa.

O artigo “Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros”, elaborado pela Unidade de Coordenação de Programas (UCP) da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, aponta as principais realizações do PNAFE em Alagoas.

Os recursos do PNAFE aplicados no Projeto de Modernização do Aparelho Fiscal de Alagoas (PROMOFAZ) com pelo menos cinco anos de ações efetivas, consolida seus objetivos e confere uma nova estrutura física e humana à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ). Em aspectos humanos, essa nova estrutura se reflete no aprimoramento dos serviços prestados aos contribuintes, conseguidos a partir de um amplo e intenso programa de capacitação de servidores. Esse programa de capacitação é um fator determinante para o bom resultado das ações desse grande projeto da SEFAZ. Após se definir que a capacitação dos servidores seria a prioridade do Projeto de Modernização, os investimentos nesse segmento foram ampliados, de modo que viabilizasse a oferta dos cursos necessários, que contempla desde a alfabetização aos cursos de pós-graduação. Essa capacitação envolve todos os servidores fazendários e de outros órgãos públicos que mantém vínculo direto com a SEFAZ, por exemplo, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) e o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN). O resultado dessa ação pode ser claramente percebido na notável melhoria dos serviços prestados ao contribuinte, no que se refere, especialmente, à eficácia e rapidez introduzidas nas ações da SEFAZ. Nos aspectos físicos, essa nova estrutura da SEFAZ se verifica na construção da Escola Fazendária e Bloco Administrativo, reforma dos postos fiscais de fronteira com os Estados de Pernambuco e Sergipe, bem como a construção e novos postos de fronteira com os Estados da Bahia, Sergipe e Pernambuco. Inclui-se a PGE que teve todo o seu prédio reformado e informatizado.

Outro destaque do projeto foi a renovação da frota de veículos. Aspecto modernizante verificado na SEFAZ foi a intensa inovação tecnológica, no

que se refere à informática. Deve-se destacar também o desenvolvimento de diversos sistemas na área tributária e financeira que visam facilitar o controle financeiro e o planejamento e acompanhamento das ações fiscais.

A inovação tecnológica também atingiu alguns órgãos que faziam parte do projeto, com a aquisição de equipamentos de informática e desenvolvimentos de novos sistemas, com a finalidade de melhorar as ações de controle do ajuste fiscal (Secretaria de Administração e Secretaria de Planejamento), da execução da dívida ativa do Estado (Procuradoria Geral do Estado) e do controle do IPVA (DETRAN).

Os recursos foram aplicados em:

Em R\$

PNAFE	
Saúde	
Educação	
Infraestrutura	11.564.412,00
Desenvolvimento Econômico	
Esporte e Lazer	
Meio Ambiente	
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	
Agricultura	
Gestão Financeira e Administrativa	17.346.618,00
Cultura	
Habitação	
Segurança	

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

Obs: 1. Valor total: R\$ 28.911.030 e os valores por segmento são aproximados; 2. Incluídos em infraestrutura a construção da Escola Fazendária, bloco administrativo, reformas e construção de novos postos fiscais e outras pequenas obras.

### **Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - PRODETUR/NE I**

Em 2002, no Governo Ronaldo Lessa, o contrato assinado com o BNB<sup>19</sup> foi referente ao Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE.

Assim como o PNAFE, esse financiamento também fora realizado em moeda estrangeira (dólares americanos) com o BID, mas é também considerado como empréstimo interno (dívida interna), pois o programa foi disponibilizado para todos os estados do nordeste e Maceió, e o credor repassou todos os recursos para o Governo Federal que, desta vez por meio do BNB, oficializou os contratos com estes.

O objetivo básico do Programa foi reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico regional. O Programa proverá infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística. Tais investimentos beneficiarão principalmente a população de baixa renda das áreas selecionadas, aumentando a capacidade do Estado de acompanhar a demanda por serviços básicos.

Ao melhorar as condições destas áreas o Programa procurou também atrair as atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão, gerando assim oportunidades de emprego, melhoramento dos níveis de renda e aumento de receitas públicas<sup>20</sup>.

O cumprimento destes objetivos dar-se-á através da implantação das estratégias turísticas desenvolvidas pelos Estados, previstas nos planos de ação destinados a dinamizar a atividade turística e a participação privada no setor.

O valor da participação previsto do BID foi de US\$ 5.492.391 (R\$ 15.700.000 em 27.06.2002) e a contrapartida do Estado em US\$ 6.063.755, totalizando US\$ 11.556.146. Posteriormente, pela dificuldade das contrapartidas, o valor foi reduzido ao percentual de 40% do valor do BID, ou seja, para US\$ 2.196.956,40. Ainda assim, o valor total aplicado pelo BID alcançou US\$ 5,354 milhões e a contrapartida em US\$ 1,664 milhão, perfazendo um total de US\$ 7,017 milhões. O valor total de R\$ 15,7 milhões foi repassado ao estado de AL entre jun/2002 e jun/2003.

Em moeda nacional, o valor total (BID/BNB mais contrapartida do es-

tado) alcançou R\$ 23.969.339 (US\$ 7,017 milhões), sendo utilizados conforme tabela abaixo.

<b>COMPONENTE A: DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - Planejado x Realizado (BID + Local) - US\$</b>						
AL	Órgãos Estaduais de Turismo	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente	Órgãos Estaduais de Saneamento	Órgãos Estaduais de Transporte	Órgãos Estaduais de Planejamento e UEEs	Total
Planejado	650.000,00	930.000,00	1.000.00,00	-	-	2.580.000,00
Realizado	-	359.806,72	-	-	26.876,43	386.683,15

<b>Aplicações em outros componentes: Realizado (BID + Local) - US\$</b>						
AL	Saneamento (Maragogi)	Proteção e Recuperação Ambientação	Infraestrutura Básica e Recuperação Patrimônio Público (Centro Cultural de Maceió)	Melhoramento de aeroportos	Elaboração de Estudos e projetos	Total
Realizado	2.840.733,91	-	3.763.065,02	-	26.519,31	6.630.318,24

Fonte: BID - Relatório Final do Projeto – PRODETURI/NE I - dez/2005.

O BID autorizou a inclusão de capitais como submutuários do Programa, o que possibilitou a contratação de subempréstimo com o Município de Maceió (único município, pois os demais mutuários foram os governos estaduais do Nordeste), uma vez que o Estado de Alagoas não apresentava condições de contratação no curto prazo. Maceió aplicou o montante de US\$ 36,35 milhões frente aos US\$ 7,017 milhões do Estado de Alagoas.

O relatório final do BID aponta para grandes avanços com as aplicações dos recursos do PRODETUR /NE I em Alagoas. Houve crescimento do fluxo de turistas, aumento de desembarque de passageiros nos aeroportos, aumento do PIB do turismo em relação ao PIB total, aumento de empregos, aumento na capacidade hoteleira, fortalecimento institucional, sendo o único ponto negativo a questão de melhorias em saneamento. As ações que estavam previstas para o estado de Alagoas não foram executadas por problemas relacionados à alternativa de projeto escolhida, no caso do aterro sanitário de Maceió, e pelo fato da prefeitura municipal de Maceió e do governo do estado de Alago-

as, ambos sub-mutuários do PRODETUR/NE I, terem priorizado investimentos em outros componentes na capital (revitalização do bairro do Jaraguá), o que inviabilizou os investimentos em administração de resíduos sólidos que estavam previstos para Maragogi, Barra de Santo Antônio e Paripueira).

Os recursos foram aplicados em:

Em R\$

PRODETUR	
Saúde	
Educação	
Infraestrutura	22.715.191,89
Desenvolvimento Econômico	
Esporte e Lazer	
Meio Ambiente	1.237.632,88
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	
Agricultura	
Gestão Financeira e Administrativa	183.666,17
Cultura	
Habitação	
Segurança	

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

### **Programa Emergencial de Financiamento - PEF II**

Por meio do BNDES, o Governo Federal disponibiliza valores para todos os estados, com objetivo de repor perdas decorrentes das quedas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), tendo como pano de fundo a crise mundial de 2008-2009. O Programa Emergencial de Financiamento (PEF) e o Programa Emergencial de Financiamento II (PEF II) destinaram ao estado de Alagoas os valores de R\$ 166.404.000,00 e R\$ 249.606.000,00 respectivamente, sendo que obteve somente os recursos do PEF II. O estado não conseguiu contratar o PEF I por não atender a todas as condições da STN para concessão do emprés-



timo. Importante salientar que foi um tipo de empréstimo para compensar perdas de receitas e conseqüentemente foram utilizados para compromissos registrados no PPA como despesas de capital.

Programa	Valor (R\$ milhões)	Juros a.a	Prazo total pgto (meses)	Carência (meses)	Amortiz. (meses)	Situação
PEF	166,404	3,00%	96	12	84	Não captado
PEF II	249,606	1,10%	120	24	96	Captado

Fonte: SEFAZ/AL

Para o PEF II, de acordo com a Análise Técnica elaborado pelo Governo de Alagoas, o programa objetivou apoiar financeiramente o Estado em seu programa de investimentos prioritários, fortalecendo os investimentos estratégicos permitindo melhorar a provisão dos serviços públicos e gerar as bases para o desenvolvimento econômico e social de Alagoas. Os investimentos propostos não contemplam nenhum grupo social em particular e foram aplicados basicamente em obras de rodovias.

Apresentação dos projetos e ações previstas com recursos do empréstimo:

Aplicação dos recursos - LOA (valores e projetos contratuais)	em R\$1
Implantação e Pavimentação da Rodovia Ribeirão do São Francisco	69.500.000
Restauração da Rodovia AL 101 sul	36.500.000
Duplicação e restauração da rodovia AL 101 sul, trecho BSMiguel - Maceió	26.514.000
Restauração da Rodovia AL 105	25.904.000
Implantação e Pavimentação da Rodovia AL 105	21.400.000
Restauração de Rodovias Agreste Alagoas	13.142.571
Implantação e Pavimentação de Rodovia Metropolitana de Maceió	13.000.000

<b>Aplicação dos recursos - LOA (valores e projetos contratuais)</b>	<b>em R\$1</b>
Construção de Quadras Esportivas	8.640.000
Restauração de Rodovias Região Sul	4.142.571
Implementação do programa de integração rural e urbana	3.200.000
Participação no Capital Social da AFAL	3.100.000
Conservação de Rodovias Agreste Alagoas	2.248.000
Conservação de Rodovias Sertão Alagoano	2.242.000
Conservação de Rodovias Bacia Leiteira	2.242.000
Conservação de Rodovias Região Sul	2.242.000
Conservação de Rodovias Metropolitanas de Maceió	2.242.000
Conservação de Rodovias Região Norte	2.242.000
Conservação de Rodovias Vales do Paraíba e do Mundaú	2.242.000
Restauração de Rodovias Metropolitanas de Maceió	1.644.571
Restauração de Rodovias Sertão Alagoano	1.642.574
Restauração de Rodovias Bacia Leiteira	1.642.571
Restauração de Rodovias Região Norte	1.642.571
Reforma e Recuperação de Quadras Esportivas	1.260.000
Melhoria no Sistema Aeroviário no interior do estado	788.000
Restauração de Rodovias Vales do Paraíba e do Mundaú	142.571
Reforma do Prédio da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte	100.000
<b>Valor Total</b>	<b>249.606.000</b>

Fonte: SEINFRA/AL.

Para essas ações, o Governo de Alagoas expressou no parecer técnico que os benefícios serão “ganhos sem estimativa, resultantes da melhoria da mobilidade da produção e da população, gerando aumento da produtividade e da competitividade das empresas alagoanas, sobretudo no avanço da taxa de crescimento econômico”.

De fato, não é simplório estimar benefícios resultantes, mas poderiam ser observados alguns indicadores que espelhariam alguns. No entanto, os

benefícios informados servem simplesmente para uma constatação de que as ações foram realizadas, sem quaisquer compromissos posteriores de verificação de resultados.

Alguns projetos e ações realizadas com os recursos:

Nome do Produto	em R\$ 1	Unidade	Quantidade	Custo	
Dupli. e restaur. Rod. AL-101 Sul (Porte D. Suruagy até entronc. AL 220 B.S. Miguel)	31.w	KM	5,85	5.364.085	/Km
Duplicação da Rodovia AL-220, trecho: urbano em Arapiraca	16.499.549	KM	10,22	1.614.452	/Km
Melhoramentos no acesso a pariconha (Serra dos Vitórios)	709.925	KM	0,50	1.419.851	/Km
Restauração Rodovia AL 105 Trecho: Cachoeira Meirim/São Luiz Quitunde	7.370.775	KM	6,52	1.129.636	/Km
Melhoramentos no acesso de Novo Lino	804.999	KM	0,74	1.087.836	/Km
Implantação e pavimentação da Rodovia AL-480, trecho Entr. BR 101/Jundiá	9.918.416	KM	10,40	953.827	/Km
Conserva Rotineira do acesso a Cajueiro, trecho Entr. AL 210/ Cajueiro	2.369.949	KM	2,60	911.519	/Km
Restauração da rodovia Al 105 de Matriz do Camaragibe até Porto Calvo	20.056.107	KM	24,77	809.693	/Km
Melhoramentos no acesso a Santana do Mundaú	1.370.000	KM	1,89	724.868	/Km
Melhoramentos acesso a Santana do Mundaú	1.917.264	KM	2,70	710.098	/Km
Melhoramentos acessos Porto Real do Colégio/Roteiro/B de São Miguel	10.623.305	KM	15,92	667.232	/Km
Restauração Rod. AL 115 trecho: BR 316/Divisa AL-PE (Serra das Pias)/Palmeira	849.994	KM	1,35	629.625	/Km
Melhoramentos no acesso de São Sebastião	1.000.000	KM	1,65	607.903	/Km
Melhoramento do acesso a Olho D'água do Casado	4.300.000	KM	7,75	554.695	/Km
Implant. e pavimentação Rod. AL-225 (P.R. Colégio/São Brás) (Lt 01-Ribeirinha)	1.249.995	KM	2,30	543.476	/Km
Melhoramentos no acesso de Penedo	799.969	KM	1,50	535.110	/Km
Melhoramento do acesso a Monteiropólis	14.000.000	KM	27,01	518.420	/Km

Nome do Produto	em R\$ 1	Unidade	Quantidade	Custo	
Melhoramentos na rodovia AL-220, trecho: Entr. Arapiraca/Olho D'água das Flores	759.973	KM	1,50	506.649	/Km
Melhoramento do acesso a Igreja Nova	9.559.921	KM	19,22	497.336	/Km
Melhoramento e restauração Rodovia AL-215, trecho: Boca da Mata/BR 101	800.000	KM	1,63	492.308	/Km
Melhoramento no acesso da Ouro Branco	999.600	KM	2,10	476.000	/Km
Melhoramento do acesso a CEASA	949.004	KM	2,00	474.502	/Km
Melhoramento no acesso Minador do Negrão	800.000	KM	1,69	473.373	/Km
Melhoramento no acesso a São José da Tapera	1.851.916	KM	3,94	470.029	/Km
Melhoramentos nos acessos a União dos Palmares	54.953	KM	0,12	455.986	/Km
Melhoramento do acesso Cristo Redentor	11.000.000	KM	24,58	447.525	/Km
Restaur. c/ melhoram. Rod AL-210, trecho Entr. BR 316/Capela/Cajueiro/Viçosa	2.300.000	KM	5,22	440.613	/Km
Melhoramentos acessos Major Izidoro e Olho D'água das Flores	648.912	KM	1,50	432.608	/Km
Melhoramentos no acesso a S. Luiz do Quitunde	1.216.239	KM	3,05	398.767	/Km
Melhoramento do acesso a Cacimbinhas	1.499.951	KM	3,81	393.688	/Km
Melhoramentos na Rod. AL 101 de Japaratinga até a Divisa com PE	985.225	KM	2,57	383.356	/Km
Melhoramento no acesso a Passo do Camaragibe	1.000.000	KM	2,65	378.072	/Km
Melhoramentos no acesso a Mata Grande	1.090.000	KM	2,93	372.014	/Km
Melhoramentos no acesso a Porto Calvo	849.951	KM	2,31	367.944	/Km
Melhoramentos no acesso a Matriz do Camaragibe	1.385.712	KM	3,79	365.623	/Km
Melhoramentos no acesso de Pilar	599.665	KM	1,65	364.095	/Km
Melhoramentos no acesso e vias urbanas em Piaçabuçu	1.149.999	KM	3,22	357.142	/Km
Melhoramento do acesso a Ibatiguara	7.501.849	KM	21,48	349.289	/Km

Nome do Produto	em R\$ 1	Unidade	Quantidade	Custo	
Melhoramentos na rod. AL 220 do entronc. BR 101 até Arapiraca	6.198.373	KM	17,80	348.223	/Km
Restauração Rodovia Al 215, trecho Olho D'água do Casado/ Piranhas	2.199.778	KM	6,38	344.793	/Km
Restauração Entr. Al 225, trecho: Piranhas/Xingó	1.499.972	KM	4,50	333.327	/Km
Melhoramentos no acesso de Teotônio Vilela	819.969	KM	2,58	317.825	/Km
Melhoramento no acesso a Craibas	519.168	KM	1,68	309.029	/Km
Melhoramento do acesso a Marimbondo	599.555	KM	2,00	299.777	/Km
Melhoramento do acesso a Taquarana	2.097.060	KM	7,20	291.258	/Km
Melhoramento acesso a Barra Nova	859.994	KM	2,97	289.560	/Km
Melhoramento no acesso a Canapi	904.977	KM	3,13	289.130	/Km
Melhoramento no acesso a São Miguel dos Milagres	900.000	KM	3,16	284.450	/Km
Melhoramentos do acesso a Junqueiro	839.959	KM	3,00	279.986	/Km
Melhoramento do acesso a Boca da Mata	779.769	KM	2,88	270.753	/Km
Melhoramentos no acesso a Porto de Pedras	1.049.760	KM	3,99	263.098	/Km
Melhoramento no acesso a B. de Sto. Antônio	999.975	KM	3,91	255.748	/Km
Melhoramentos no acesso de Messias	792.729	KM	3,15	251.660	/Km
Melhoramento no acesso a Girau do Ponciano	498.744	KM	2,00	249.372	/Km
Melhoramento do acesso a Campo Grande	470.734	KM	1,89	249.092	/Km
Acesso a Campo Alegre (Luziapólis)	1.220.000	KM	4,95	246.465	/Km
Melhoramentos no acesso a Atalaia	800.000	KM	3,30	242.571	/Km
Melhoramento no acesso a Estrela de Alagoas	746.793	KM	3,17	235.581	/Km
Melhoramento no acesso a Feira Grande	626.130	KM	2,75	228.098	/Km

Nome do Produto	em R\$ 1	Unidade	Quantidade	Custo	
Melhoramento do acesso a Jacaré dos Homens	1.143.782	KM	5,05	226.491	/Km
Implantação melhorias e paviment. Rod AL-101 Norte (Aparatinga/Porto Pedras)	497.906	KM	2,23	223.276	/Km
Melhoramento do acesso Tanque D'arca	1.397.490	KM	6,50	214.998	/Km
Conserva Rotineira da Rodovia AL 210, trecho Entr. BR 104(Aeroporto) Rio Largo	1.900.000	KM	9,14	207.991	/Km
Melhoramento Entr. BR 316 Campina/Cajueiro	1.692.107	KM	8,20	206.355	/Km
Melhoramentos do acesso a Coité do Nóia	400.000	KM	2,00	200.000	/Km
Melhoramentos acessos a Branquinha, União dos Palmares, Chã Preta e Cajueiro	2.242.000	KM	11,50	194.957	/Km
Melhoramentos nos acessos a B.S Miguel e Paripueira	864.182	KM	4,55	189.930	/Km
Conserva Rotineira da Rodovia AL 115 trecho: Campo Gde./O. D'água Gde./São Brás	599.343	KM	5,00	119.869	/Km
Melhoramentos da Rodovia AL 110 trecho entronc, AL 210/Chã Preta	1.338.467	KM	11,30	118.448	/Km
Melhoramentos no acesso a Quebrangulo	150.000	KM	1,67	89.820	/Km
Acesso a jequiá da praia/AL-101 SUL	105.000	KM	2,20	47.727	/Km
Melhoramentos nos acessos a Pindoba (Ladeira)	244.560	KM	13,50	18.116	/Km

Fonte: SEINFRA e tabela elaborada pelo autor.

Conforme explicitado no objetivo do governo na aplicação dos recursos basicamente em relação ao segmento de infraestrutura, fica evidente que isso ocorrerá. Dos R\$ 252,6 milhões totais aplicados (a diferença para R\$ 249,6 foi devida a rendimentos de aplicações dos recursos), R\$ 238,7 milhões foram para infraestrutura, sendo R\$ 228,2 milhões em rodovias. Outros R\$ 10,5 milhões em obras de saneamento e canal do sertão. Para os demais recursos, houve também aplicações não previstas como reforma do Estádio Rei Pelé (R\$ 10,4 milhões), assim como não foram realizadas ações previstas como construção e reformas de quadras esportivas (R\$ 10,1 milhões).

Outro aspecto importante é referente aos custos das ações. Ao tomar o valor executado por ação/produto e verificados seus custos por unidade, observa-se uma disparidade muito grande entre obras aparentemente de mesmo conteúdo. Naturalmente que obras que envolvem duplicações, que contenham pontes, viadutos e outras complexidades terão custos maiores. Mas ao se observar custos relativos na tabela acima, por exemplo, a melhoramentos de acessos, a variação é expressiva, de R\$ 1.087.836/km em Novo Lino a R\$ 118,448/km em Quebrangulo. Certo que cada caso é um caso e seus níveis de dificuldade variam na execução dessas obras, mas ao se levantar puramente os números, os mesmos podem suscitar questionamentos sobre a melhor utilização de recursos financeiros tão escassos. Não está sendo levantada aqui outra questão, senão da transparência sobre os porquês de custos tão diferenciados. O que se tem apresentado no quadro, é de onde e quanto foram gastos os recursos disponibilizados. Naturalmente que todos os projetos passaram pelo crivo das licitações, mas não se tem à exposição, um estudo mais detalhado fornecido pelo Governo sobre o custo de cada um.

A rigor, não se têm no PEF II, reais projetos. Tem-se ações realizadas por necessidades de algumas melhorias que se traduzem também em certas melhorias à sociedade, mas que no conjunto, não são projetos que realmente determinariam crescimento e desenvolvimento significativos, que serão diferenciais competitivos ao Estado.

Os recursos foram aplicados em:

Em R\$

PEF II	
Saúde	
Educação	
Infraestrutura	238.719.806,90
Desenvolvimento Econômico	3.503.300,93

PEF II	
Esporte e Lazer	10.375.159,72
Meio Ambiente	
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	
Agricultura	
Gestão Financeira e Administrativa	
Cultura	
Habitação	
Segurança	

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

### **Política de Créditos para o Desenvolvimento do Setor Público e Fiscal do Estado de Alagoas - PROJETO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

O empréstimo com o BIRD de US\$ 194.500.000,00 apresentou como uma das principais aplicações a solução de um imbróglgio entre o Governo Federal, Governo do Paraná e Governo de Alagoas acerca de uma considerada operação de crédito entre o Estado do Paraná e o Estado de Alagoas. Foram reservados R\$ 106.755.412,19 para quitação de uma dívida referente as Letras do Tesouro Estadual de Alagoas em posse do Governo do Paraná, além de um aporte de R\$ 120.000.000,00 à reserva orçamentária do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS

Esse empréstimo é chamado de apoio orçamentário e é conhecido como Development Policy Loan (DPL), com flexibilidade ao mutuário onde os projetos apresentados podem ser substituídos por outros.



Alocações	Valor da Parcela(US\$)	Mês/ano	Taxa de Câmbio	Valores da parcela (R\$)
Primeira Parcela	120.000.125,00	dez/09	1,7413	208.956.217,66
Segunda Parcela	74.961.250,00	jul/10	1,8060	135.380.017,50
Valor Total para projetos	194.961.375,00			344.336.235,16
Taxa de abertura de crédito*	488.625,00	dez/09	1,7413	850.842,71
Valor total a pagar pelo empréstimo	195.450.000,00			345.187.077,88

\*Comissão da Intituição financeira (front-end fee) de 0,25% do valor do empréstimo

Fonte: SEFAZ/AL. Contrato AL com BIRD

A dívida com o BIRD, conforme a tabela acima totaliza US\$ 195.450.000, mas para investimentos foram utilizados US\$ 194.961.375, pois US\$ 488.625 foram de comissão da instituição financeira.

Os valores foram aplicados conforme quadro abaixo

Declaração dos valores previstos (em R\$ 1) no PPA e utilização	
2.100.000	Implantação do sistema de video monitoramento
1.900.000	Reforma de 50 delegacias
7.800.000	Fortalecimento do sistema de Gestão Pública
3.000.000	Implantação de 07 polos de Gerenciamento de Ciência e Conhecimento - Cidade Digital
1.200.000	Desenvolvimento da Agricultura Urbana e Periurbana
93.400.000	Duplicação e Restauração de 25,8Km da Rod. AL 101 SUL (BS Miguel/Maceió)
7.200.000	Fortalecimento do Planejamento
1.800.000	Reforma e Recuperação de 12 quadras esportivas
5.340.000	Construção de 06 praças de atividades esportivas - PAES
940.000	Reforma e Recuperação de 08 ginásios poliesportivos
320.000	Construção de 01 quadra esportiva
1.700.000	Construção de 01 ginásio poliesportivo
1.969.588	Reforma do prédio da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte
4.000.000	Regularização do Patrimônio Imobiliário da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte

Declaração dos valores previstos (em R\$ 1) no PPA e utilização	
3.000.000	Implementação de uma sistemática de Avaliação Educacional Permanente
135.669.588	
Valores não previstos no PPA por não se tratarem de ação/projeto	
106.755.412	Pagamento de dívida contratual resgatada (Estado do Paraná)
120.000.000	Reserva Orçamentária do RPPS
226.755.412	
Valor total a ser utilizado no empréstimo	
362.425.000	

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

Tomando os valores por segmento, temos:

	BIRD
Saúde	
Educação	11.969.587,81
Infraestrutura	93.400.000,00
Desenvolvimento Econômico	
Esporte e Lazer	10.100.000,00
Meio Ambiente	
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	
Agricultura	1.200.000,00
Gestão Financeira e Administrativa	15.000.000,00
Cultura	
Habitação	
Segurança	4.000.000,00
Outros	226.755.412,19

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

## Projeto de Aperfeiçoamento da Gestão Fazendária de Alagoas PROFISCAL

O objetivo do Projeto financiado pelo BID é melhorar a eficiência da gestão fiscal do Estado de Alagoas, mediante o incremento das receitas próprias do Estado e da melhoria de sua administração financeira.

Valor (US\$) BID	Valor (US\$) Contrapartida ALAGOAS	Correção cambial	Juros	Prazo total pgto (meses)	Carência (meses)	Amortiz. (meses)
7.000.000	3.000.000	Dólar	Libor de 3 meses + spread de 0,30%	240	60	180

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

O PROFISCAL é um financiamento específico para a SEFAZ, com intuito de melhorias na gestão fiscal, financeira e patrimonial. Prevê também capacitação de seu quadro funcional. O programa é acompanhado *pari passu* pelo credor, onde ocorrem periodicamente encontros de consultores do BID com equipe SEFAZ para auxílio e observância das ações e seus prazos. Alagoas foi um dos últimos estados a assinar o contrato e por diversas razões contém atrasos em seu cronograma de execução. Até junho/16, o valor liberado foi de US\$ 1,8 milhão.

Assim como o PNAFE, por ser um financiamento específico para ações definidas junto ao credor, deverá trazer bons resultados ao estado de Alagoas.

Tomando os valores por segmento, temos:

Em R\$

PROFISCAL	
Saúde	
Educação	
Infraestrutura	
Desenvolvimento Econômico	

PROFISCAL	
Esporte e Lazer	
Meio Ambiente	
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	
Agricultura	
Gestão Financeira e Administrativa	35.000.000,00
Cultura	
Habitação	
Segurança	
US\$ 10.000.000 com US\$ = R\$ 3,50	

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

### **Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento Econômico e Social de Alagoas - PROCONFIS**

O Empréstimo contraído junto ao BID tem por objetivo apoiar a execução de um programa de reforma de políticas consistente com o fortalecimento da sustentabilidade fiscal e o aumento do nível e da qualidade do investimento, principalmente daquele orientado à promoção da atividade turística sustentável, para o desenvolvimento do Estado de Alagoas.

Conforme consta na proposta, o Programa apoia ações de políticas dirigidas a: (i) promover a estabilidade macroeconômica; (ii) melhorar a situação fiscal de Alagoas, através do aumento da receita e da melhora da gestão dos gastos públicos; e (iii) contribuir para a criação de uma estrutura de planejamento integrado e coordenação entre os diversos setores, níveis de governo e de articulação com o setor privado, de forma a possibilitar que os futuros investimentos promovam o desenvolvimento sustentável do setor do turismo do Estado, aumentando assim sua capacidade de gerar emprego e renda.

Este empréstimo é baseado em políticas na modalidade Policy Based Loan (PBL), que fornece suporte flexível para reformas institucionais e políticas no nível de setor ou subsetor ou através de fundos de desembolso rápido, ou seja, não tem destinação específica, somente limitam a aplicação em despesas com investimentos de acordo com a LRF. A rigor, significa que o programa poderá apresentar uma série de ações e projetos mas que poderão ser alterados pelas vontades e prioridades definidas pelo governo estadual. É similar a modalidade DPL do BIRD.

Proposta original de investimentos da operação de crédito BID - PROCONFINS Alagoas			
Assinatura do contrato: 23 dez 13			
Valor total: US\$ 250 milhões			
Componentes / Projetos de Investimento		Executor ou Co-Executor	(US\$)
1	Implantação e pavimentação da rodovia de acesso ao aeroporto Zumbi dos Palmares. Trecho: BR 104 - Ent. AL 105	SEINFRA	9.500.000
2	Restauração com melhorias da rodovia AL-101 Norte. Trecho: Maceió-Paripueira (inclusão da 3ª Faixa)		33.000.000
3	Restauração da rodovia AL-430/435. Trecho: São Luiz do Quitunde-Passo de Camaragibe-Barra de Camaragibe		16.000.000
4	Projeto Integrado Rota Ecológica, rodovia AL-101 Norte. Trecho: Barra de Camaragibe-São Miguel dos Milagres-Porto de Pedras (Implantação de Estrada Parque)		20.000.000
5	Restauração da rodovia AL-101 Sul. Trecho: Barra de São Miguel-Coruripe		18.500.000
6	Restauração da rodovia AL-101 Sul. Trecho: Coruripe-Feliz Deserto-Piaçabuçu		15.000.000
7	Restauração da rodovia AL-225. Trecho: Piaçabuçu-Penedo.		8.000.000
8	Conclusão da Implantação e pavimentação da rodovia AL-105. Trecho: Pov.Cachoeira do Meirim-São Luiz do Quitunde (Flamenguinha)		11.000.000
9	Projeto Integrado Rota Ecológica, Implantação de Infraestrutura Ambiental, Social e de Serviços		43.000.000
10	Implantação da Rodovia Caminhos de São Francisco, AL-225-230. Trecho: Penedo-Pão de Açúcar		56.500.000
11	Conclusão da Implantação e Pavimentação da rodovia AL-460. Trecho: Porto de Pedras-Porto Calvo		3.000.000

**Proposta original de investimentos da operação de crédito BID - PROCONFINS Alagoas**

Assinatura do contrato: 23 dez 13

Valor total: US\$ 250 milhões

Componentes / Projetos de Investimento		Executor ou Co-Executor	(US\$)
12	Observatório do Turismo	SETUR	300.000
13	Modernização e Fortalecimento da SETUR		500.000
14	Ampliação e consolidação do destino Alagoas nos mercados nacionais e internacionais / Elaboração e execução de um plano de Marketing Turístico		6.700.000
23	DELMIRO E CANGAÇO - Restauração e Implantação do Espaço Cultural da Antiga Cadeia de Mata Grande	SECULT	600.000
24	TREM GRACILIANO RAMOS - Trem cultural de Palmeira dos Índios e Qubrangulo índios		1.300.000
	ROTA DA LIBERDADE		2.000.000
25	- Melhoria da Infraestrutura da Serra da Barriga		
	- Restauração da Estação Ferroviária de São José da Laje		
26	COSTA DOS CORAIS - Restauração e Implantação de Espaço Cultural na casa natal do Mestre Aurélio no Passo do Camaragibe		2.400.000
	- Restauração e Implantação de Espaço Cultural da Antiga Cadeia de Porto de Pedras		
	- Restauração do Teatro de Passo de Camaragibe e do Mosteiro de São Bento - Maragogi		
27	MACEIÓ E REGIÃO DAS LAGOAS - Restauração e Modernização do Museu Palácio Floriano Peixoto		2.100.000
	- Modernização da Casa Natal de Arthur Ramos (Museu) - Pilar		
28	CAMINHOS DO IMPERADOR - Restauração e Implantação de Espaços Culturais do Poço Imperial de Pão de Açúcar	600.000	
Total (US\$)			250.000.000

Fonte: Parecer técnico - SEPLANDE-AL

No entanto, a proposta acima de utilização dos recursos não fora cumprida à risca e diversas modificações ocorreram, e as aplicações foram muito pulverizadas. Os projetos da SETUR e da SECULT praticamente inexistiram. Foram substituídos, em sua maioria por ações nas secretarias de Infraestrutura, Ressocialização e Inclusão Social, Defesa Civil, Gestão Pública, Planejamento, Agricultura, Turismo (mas para melhorias no Centro de Convenções), DER, Saúde, UFAL, UNCISAL, IZP entre outras. Desta forma, entre a proposta inicial

e o realizado, as alterações foram muito significativas, desconfigurando os objetivos iniciais, mas permitidos pelo tipo de empréstimo.

Tomando os valores por segmento, temos:

Em R\$

PROCONFIS	
Saúde	11.676.323,31
Educação	27.651.641,43
Infraestrutura	260.706.197,21
Desenvolvimento Econômico	22.925.400,17
Esporte e Lazer	600.000,00
Meio Ambiente	
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	59.752.253,05
Agricultura	1.127.553,74
Gestão Financeira e Administrativa	17.150.851,90
Cultura	4.323.310,70
Habitação	
Segurança	4.736.361,88
Outros (SEFAZ)	25.363.510,77

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

### **Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal - PROINVESTE**

A Resolução nº 4.109, de 05 de julho de 2012 altera o art 9º N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, ampliou o valor para empréstimos por instituições financeiras federais para os Estados e o Distrito Federal. O valor destinado a AL era até R\$ 611.824.788,22.

Este valor destinado a Alagoas sendo por duas instituições financeiras: uma parte com a CAIXA e outra com o BNDES, conforme detalhes mais adiante.

A parte que coube a CAIXA emprestar foi de R\$ 521.987.578,16 para ações em investimentos e com o BNDES foi de R\$ 89.837.210,06 para amortizar parte da dívida contraída com o PEF II, também com o BNDES, pois a condição de prazo de pagamento fora estendido em mais 10 anos.

## PROINVESTE BNDES

Este foi um financiamento para amortizar parte da dívida do PEF II (contrato nº 09.2.1532.1/2009), contratado com o mesmo BNDES. O valor de R\$ 89.837.210,06 com melhor condição de prazo para pagamento em mais 10 anos.

Empréstimo	Valor (R\$)	Correção	Juros a.a	Prazo total	Prazo Carência	Prazo Amortização
PEF II (original) (a)	249,606	TJLP	1,10%	120	24	96
PROINVESTE (b)	89,837	TJLP	1,10%	240	24	216
PEF II (com amortização parcial) (a)-(b)	159,769	TJLP	1,10%	120	24	96

Fonte: SEFAZ/AL

Assim, a dívida com o PEF II foi reduzida a R\$ 159.768.789,74.

E na negociação, o principal do PEF II permaneceu sem pagamento por mais 12 meses. Ou seja, durante esse período, os pagamentos do PROINVESTE e do PEF II foram somente de juros, continuando por mais 12 meses com pagamento dos juros do PROINVESTE por se encontrar em período de carência.

O valor captado com o PROINVESTE – BNDES não há de ser considerado um financiamento no sentido literal para integrar o saldo devedor da dívida, haja vista que ocorrerá uma amortização da dívida do PEF II.

Tomando os valores por segmento, temos:

Em R\$

PROINVESTE BNDES	
Saúde	
Educação	
Infraestrutura	
Desenvolvimento Econômico	
Esporte e Lazer	
Meio Ambiente	
Transporte e Trânsito	
Assistência Social	
Agricultura	
Gestão Financeira e Administrativa	
Cultura	



PROINVESTE BNDES	
Habitação	
Segurança	
Outros (amortização parcial PEF II)	<b>89.387.210</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

## PROINVESTE CAIXA

O objetivo da operação de crédito com a CAIXA, por meio do PROINVESTE, foi definido como “a execução de projetos estruturantes através de programas e ações referentes à ampliação de sua infraestrutura e à modernização da gestão pública de forma a expandir a capacidade de investimento do Estado, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social de Alagoas<sup>21</sup>.”

### Objetivos Específicos

- Financiamento de projetos estruturantes do Estado considerados despesa de capital;

- Aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES;

- Refinanciamento de dívidas;

- Outros investimentos priorizados, conforme previstos pelas linhas do BNDES para financiamento para Estados e Distrito Federal;

- Aquisição de veículos destinados às funções operacionais do Poder Executivo Estadual relacionados à defesa civil, à segurança pública, aos serviços sociais básicos e ao controle e à fiscalização; e

- Aporte de capital.<sup>22</sup>

Para o PROINVESTE-CAIXA, as condições do financiamento foram:

Programa	Modalidade	Valor do Financiamento	Taxas de juros e correção Carência	Prazo Carência	Prazo Amortização	Prazo total
Operações estruturante - Projetos especiais	Infraestrutura despesas de capital	521.987.577,81	1,1% aa + TJLP	24 meses	216 meses	240 meses

Fonte: SEFAZ/AL

Na proposta original apresentada ao credor e a STN, foram selecionados projetos e ações que envolviam diversos órgãos do Estado, conforme consta na tabela a seguir:

Componentes / Projetos de investimento	Valor R\$1	Ação no PPA
Secretaria de Defesa Social - SEDS	127.590.000	
Construção do Instituto de Criminalística	10.490.000	Construção e equipamentos do cpi/or
Construção e aparelhamento de dois departamentos de homicídios e proteção à pessoa (Maceió e Arapiraca)	4.000.000	Construção do departamento de homicídios e proteção à pessoas
Construção e aparelhamento de dois departamentos de repressão ao narcotráfico (Maceió e Arapiraca)	2.800.000	Construção, aparelhamento e reparação de delegacias para repressão ao narcotráfico
		Construção, aparelhamento e reparação de delegacia especializada de entorpecentes e de repressão ao narcotráfico
Construção e aparelhamento de 10 bases comunitárias de segurança pública	4.000.000	Construção e aparelhamento das bases comunitárias de segurança
Construção e aparelhamento Núcleos Integrados de Segurança Pública (6 NISP)	2.400.000	Implantação dos núcleos de prevenção social à criminalidade em alagoas
Construção e aparelhamento do centro de comando e controle da região metropolitana	8.000.000	Construção e aparelhamento do ciods
	5.000.000	
Implantação do Centro de operação de defesa social das regiões metropolitanas e agreste		
Implantação do projeto Gênesis - Corpo de Bombeiros (4 bases)	1.200.000	Operacionalização do atendimento emergencial integrado cbm/pjm
Implantação Ronda Cidadã	1.500.000	Modernização da segurança pública
Construção e aparelhamento de áreas integradas de Segurança Pública (04 RISP e 04 AISP)	5.200.000	Construção das regiões integradas e das áreas integradas de segurança pública (risp, aisp e gpmis)
	33.000.000	Construção de unidade prisionais e administrativas

Componentes / Projetos de investimento	Valor R\$1	Ação no PPA
Centro Integrado de Ressocialização	50.000.000	Aquisição de centro integrado de ressocialização
<b>Secretaria do Planj. e do Desenv. Econômico - SEPLANDE</b>		
Implantação da infraestrutura do núcleo industrial Bernardo Otítica I e II	2.800.000	
Construção dos galpões comunitários para pequenas marcenarias no Polo Moveleiro Nascimento Leão - PMNL	1.500.000	
Implantação da infraestrutura do Polo Multissetorial Palmeira dos Índios	2.500.000	Fortalecimento empresarial
Implantação da infraestrutura do núcleo de confecções de Pindorama	1.200.000	
Construção do Polo de Limoeiro de Anadia	2.709.000	
<b>Secretaria do Turismo - SETUR</b>		
Climatização do Centro de Convenções	10.300.000	Reforma, ampliação e modernização do centro cultural e de exposições ruth cardoso
<b>Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas - DETRAN</b>		
Reforma da sede do DETRAN	4.000.000	Reforma de unidade do deiran
<b>Universidade Estadual de Alagoas - UNEAL</b>		
Construção e aquisição de mobiliário Casa de Apoio Estudante em Saritama do Ipanema	300.000	
Construção e aquisição de mobiliário Campus União dos Palmares	3.700.000	Construção e equipamento de unidade da uneal
Aquisição de Livros	1.000.000	
Aquisição de carterias e mobiliário	700.000	Reforma, ampliação e modernização das unidades da uneal
Aquisição de veículos	500.000	

Componentes / Projetos de investimento	Valor R\$1	Ação no PPA
Aquisição de equipamentos de informática	800.000	Modernização tecnológica da unel
<b>Univers. Estadual de Ciências de saúde de Alagoas – UNCISAL</b>		
Reforma do restaurante universitário	800.000	
Salas da aula	900.000	
Auditórios	900.000	Reforma, ampliação e modernização das unidades de ensino, pesquisa, extensão e de apoio administrativo
Laboratório de ensino	600.000	
Escola técnica de saúde	500.000	
Reforma geral da Maternidade Santa Mônica	600.000	
Reforma de parte do Hospital Hélvio Auto	600.000	
Reforma de aula do Hospital Portugal Ramalho	400.000	
Reforma dos Centros de Apoio Psicossocial II e AD	500.000	Reforma, ampliação e modernização das unidades assistenciais de apoio assistencial
Almoxarifado Central	400.000	
Centro de diagnóstico	1.000.000	
Ambulatórios	800.000	
<b>Secretaria da Agricultura e do Desenv. Agrário – SEAGRI</b>		
Matadouro União dos Palmares (infra e equipamentos)	5.183.001	Construção e equipamento de matadouros em municípios alagoanos
Matadouro Virgosa (infra e equipamentos)	6.816.000	
Currais para a comercialização de gado	3.400.000	Construção de infraestrutura para comercialização de rebanho bovino

<b>Componentes / Projetos de investimento</b>	<b>Valor R\$1</b>	<b>Ação no PPA</b>
<b>Secretaria de Ciência e Tecnologia - SECTI</b>	<b>15.000.000</b>	
Implantação do parque tecnológico e Social de Alagoas	15.000.000	Estrutura de ambiente de desenvolvimento tecnológico e inovação com enfoque social
<b>Agência de desenvolvimento de Alagoas - DESENVOLVE</b>	<b>13.000.000</b>	
Aporte de capital na Agência de Fomento	13.000.000	Participação no capital social da afal
<b>Secretaria de Gestão Pública - SEGESP</b>	<b>4.930.500</b>	
Regularização cartorial de imóveis	1.000.000	Implantação do sistema de gestão patrimonial
Implantação do Já! Móvel	1.872.000	Implantação da central de atendimento ao cidadão - já móvel
Implantação da nova Central de Atendimento ao Cidadão Já! de Penedo	658.000	Implantação de novas centrais de atendimento ao cidadão - já
Estruturação do ambiente de trabalho do setor da Modernização da Gestão	70.500	Reforma e modernização do edifício sede e do anexo da segesp
Desenvolvimento e implantação do sistema de controle de gastos públicos	1.330.000	Implantação do sistema de controle dos gastos públicos
<b>Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA</b>	<b>153.987.578</b>	
Implantação e pavimentação da Rodovia AL-145. Trecho:	5.000.000	
Gerenciamento de obras	5.000.000	Construção de rodovias
Conservação e manutenção da Malha Rodoviária Estadual	20.000.000	Conservação de rodovias
Duplicação da AL 220 no trecho urbano de Arapiraca	4.000.000	Restauração e melhoria de rodovias
Construção do desbomboleque e recuperação da Grota Bom Jesus (macrodrenagem) em Maceió	10.000.000	Implantação de sistemas de drenagem de águas pluviais
Investimento em obras de abastecimento de água e saneamento em diversos municípios	10.000.000	Manutenção de sistemas de abastecimento de água
		Manutenção de sistemas de esgotamento sanitário
VLT	65.987.578	Implantação de corredor de transporte e coletivo de VLT

Componentes / Projetos de investimento	Valor R\$1	Ação no PPA
Construção da implantação e pavimentação da Rodovia AL-105. Trecho: Pov. Cachoeira do Mirim - São Luiz do Quitunde	17.000.000	Implantação da infraestrutura de transporte e logística
Contrapartida da Minha Casa Minha Vida	17.000.000	Construção de habitação de interesse social
<b>Secretaria da Fazenda - SEPAZ</b>	<b>60.803.244</b>	
Contrapartida de Novos Contratos e Convênios - SEFAZ	5.000.000	
Reembolso SEFAZ	55.803.244	
<b>Secretaria de Saúde - SESAU</b>	<b>70.000.000</b>	
Leitos UTI e UCI neonatais	6.000.000	Ampliação e reestruturação dos serviços de assistência materno infantil
Centros regionais de especializadas	64.000.000	Ampliação e estruturação dos serviços de média e alta complexidade
<b>Secretaria de Estado da Mulher - SMCMDH</b>	<b>6.268.255</b>	
Estruturação da Rede (deixando à mulher, a criança e ao adolescente, e a juventude, em 102 municípios alagoanos) e sala de situação (central)	3832.495	Operacionalização das ações de apoio à mulher, minoria, juventude, criança e adolescente
Reformar e reestruturar os espaços do edifício sede SMCMDH/AL	2.052.460	Reforma e modernização dos prédios da semcdh
Reformar os espaços físicos e reestruturar em equipamentos e mobiliários as 10 (dez) entidades de acolhimento institucional (casas abrigo) integrantes da rede de atendimento e proteção à criança e ao adolescente, vítimas de violência	383.300	Implantação de casas e abrigo para atendimento à mulher em situação de violência doméstica
<b>Secretaria de Estado da promoção da Paz - SEPAZ</b>	<b>6.000.000</b>	
Construção de uma Unidade Sócio Educativa	6.000.000	Construção de unidades de medida sócioeducativas
<b>Ministério Público</b>	<b>9.000.000</b>	
Capacitação da equipe técnica e executiva	108.243	
Aquisição de equipamentos computacionais e de:	5.865.794	
Consultoria em gestão, auditoria e serviços especializados	60.000	
portos de Conectividade para Virtualização Processual	1.265.963	
Software virtualidade processual	1.700.000	
<b>Total</b>	<b>521.987.578</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

A exemplo do que ocorrera no empréstimo do PROCONFIS com o BID, as ações foram ainda mais pulverizadas, incluindo mais secretarias e órgãos do Governo, também permitidas pelo tipo do empréstimo.

Tomando os valores por segmento, temos:

Em R\$

	Realizado	PROINVESTE CAIXA
Saúde		16.102.366
Educação		5.530.808
Infraestrutura		170.619.721
Desenvolvimento Econômico		57.669.459
Esporte e Lazer		
Meio Ambiente		
Transporte e Trânsito		
Assistência Social		7.514.452
Agricultura		13.635.436
Gestão Financeira e Administrativa		15.817.070
Cultura		6.086.175
Habilitação		19.500.000
Segurança		12.089.731
Outros (SEFAZ e outras ações)		197.422.361

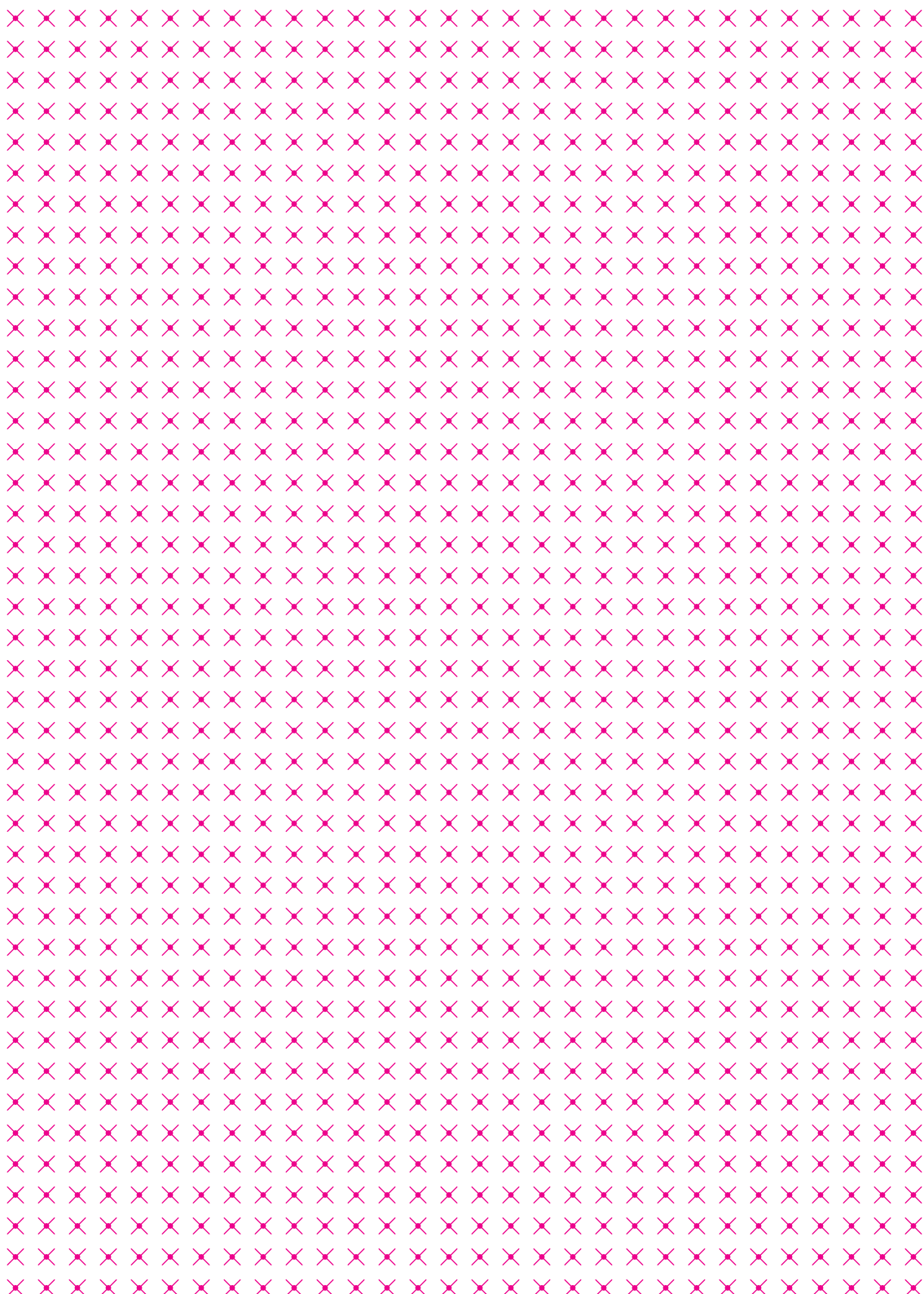
Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

Após a explanação e análises realizadas sobre os recentes empréstimos tomados por Alagoas, o quadro a seguir resume as suas aplicações por segmento.

Segmento	Pnafe	Prodetur	Bird	PEF II	Profiscal	Procofins	Proinveste caixa	Proinveste BINDES	Totais
Saúde						11.676.323	16.102.366		27.778.689
Educação			11.969.588			27.651.641	5.530.808		45.152.037
Infraestrutura	11.564.412	22.715.192	93.400.000	238.719.807		260.706.197	170.619.721		797.725.329
Desenvolvimento Econômico				3.503.301		22.925.400	57.669.459		84.098.161
Esporte e Lazer			10.100.000	10.375.160		600.000			21.075.160
Meio Ambiente		1.237.633							1.237.633
Transporte e Trânsito									
Assistência Social									
Agricultura			1.200.000			59.752.253	7.514.452		67.266.705
Gestão Financeira e Administrativa	17.346.618	183.666	15.000.000		25.228.000	1.127.554	13.635.436		15.962.989
Cultura						17.150.852	15.817.070		90.726.206
Habitação						4.323.311	6.086.175		10.409.485
Segurança			4.000.000			4.736.362	12.089.731		20.826.093
Outros			226.755.412			161.961.868	197.422.361	89.387.210	586.139.641
									1.787.898.128

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.





Os recursos aplicados em infraestrutura, basicamente em construção e melhoramentos de rodovias, atingiram R\$ 786 milhões, sendo mais da metade dos recursos, excluindo “Outros” dos segmentos. Em seguida, para melhorar a eficiência da máquina pública, em Gestão Financeira e Administrativa foram alocados R\$ 112 milhões. Os recursos em Desenvolvimento Econômico para fomentar desenvolvimento local, de R\$ 84 milhões, foram inferiores em R\$ 27,9 milhões aos valores de Gestão Financeira e Administrativa. O Esporte e Lazer foram mais prioritários que a Agricultura, Cultura, Habitação, Segurança e Meio ambiente. Transportes e Trânsito não tiveram investimentos. Saúde e Educação tiveram aportes, que somados, foram quase os mesmos para Assistência Social.

Em “Outros”, estão aplicados valores importantes do BIRD para quitação de dívida dos títulos com o Paraná, que era um grave problema futuro, pois em 2012 o valor deveria ser pago integralmente, e estaria em torno de R\$ 150 milhões. Outra utilização importante foi o aporte para a Previdência de R\$ 120 milhões. O PROINVESTE BNDES também foi uma aplicação que resultou na amortização parcial do PEF II.

Verifica-se que não se tem a realização de projetos estruturantes, isto é, aqueles que produzem grande impacto socioeconômico e apresentam significativa capacidade de alterar a realidade vigente<sup>23</sup>.

Para Ramos e Lima<sup>24</sup>, o que o governo federal (bem como os estaduais – grifo nosso) tem apresentado como objeto do desenvolvimento são as obras de infraestrutura. Não como meio, mas como fim em si mesmo. As obras geram empregos, aquecem a economia, mas não garantem desenvolvimento. Obras de infraestrutura são elementos, mas não podem ser o objetivo final. E para que possam servir de vetores de desenvolvimento sustentável do país, tais obras devem incorporar, principalmente, mecanismos, processos e procedimentos que assegurem o mínimo impacto socioambiental de sua implementação e operação.

## **EVOLUÇÃO DA DÍVIDA ENTRE 2013 E 2017 E A PROJEÇÃO DA DÍVIDA DE ALAGOAS**

Na última análise da evolução da Dívida Pública de AL, observando-se o período de 2013 a ago/2017, fatos extremamente importantes ocorreram no perfil da dívida de Alagoas.

O ano de 2013 fora marcado por quatro novas operações de crédito, sendo que três delas com as primeiras liberações de recursos para Alagoas.

- A dívida com o BIRD sofreu acréscimo devido à variação do dólar, sendo de R\$ 2,08 em dez/12 e R\$ 2,35 em dez/13;

- Com a Ação Ordinária 1.726, o pagamento da Dívida Lei nº 9.496 de R\$ 484,8 milhões em 2012 foi de R\$ 379,9 milhões em 2013, ou seja, praticamente R\$ 105 milhões a menos de pagamentos. Mesmo com a redução dos juros em torno de R\$ 78,5 milhões para cômputo no saldo devedor, o saldo teve incremento de R\$ 402,6 milhões.

### **Destaques em 2014:**

- Da Dívida Lei nº 9.496, mesmo com IGP-DI em 3,72% no ano de 2014 (o segundo menor desde 2005), juros de 6% aa, e pagamento de R\$ 513 milhões do serviço da dívida, o saldo devedor ainda cresceu R\$ 213 milhões;

- Liberações de parcelas do PROINVESTE CAIXA em R\$ 182,70 milhões e do PROCONFIS em US\$ 162,78 milhões. Este valor do PROCONFIS quando liberado em ago/14 foi equivalente a R\$ 367,3 milhões e concluiu as liberações em US\$ 250 milhões. Com o valor do dólar em R\$ 2,66, o saldo final em 2014 atingiu R\$ 664,05 milhões. Assim, o valor final do saldo de ambas, atingiu um acréscimo de R\$ 458,75 milhões.

- Outro item fundamental para o incremento do saldo devedor total da dívida de Alagoas, foi a inclusão de PRECATÓRIOS no montante de R\$ 515,97 milhões.

- A dívida referente a LFT-EAL – Títulos Públicos, teve sua baixa decre-

tada pela PGE e reconhecida pela STN, haja vista que os credores já haviam recebido seus valores, mas fato só definido nesta época.

### **Sobre 2015:**

- Da Dívida Lei nº 9.496, com IGP-DI em 10,62%, bem superior ao de 2014, manutenção dos juros de 6% aa, e pagamento de R\$ 545,2 milhões do serviço da dívida, o saldo devedor ainda cresceu R\$ 684,6 milhões;

- Com o dólar a R\$ 2,66 em dez/14 e R\$ 3,87 em dez/15, a dívida externa com o BIRD e o PROCONFIS teve um incremento de R\$ 535,27 milhões.

Estes dois fatores foram determinantes para o aumento de quase R\$ 1 bilhão entre 2014 e 2015.

Em 2016, têm-se dois fatores que definem a queda de mais de R\$ 2 bilhões na dívida de Alagoas:

- O recálculo da Dívida Lei nº 9.496, reduziu a dívida em R\$ 1,98 bilhão;

- A queda do dólar de R\$ 3,87 em dez/15 para R\$ 3,42 em jun/16, reduzindo as dívidas externas em R\$ 312,29 milhões.

E sobre recursos não desembolsados para o pagamento de dívida, que gerou uma repercussão fundamental para o equilíbrio nas contas do Governo de AL, tem-se:

- Não pagamento da dívida Lei nº 9.496/97 nos meses de abril, maio e junho, significando aproximadamente R\$ 160 milhões (R\$ 53 milhões por mês) nos cofres do tesouro estadual. Esses R\$ 160 milhões não pagos foram divididos em 24 parcelas e começaram a serem pagas em julho/16. Desta forma, entre julho e dezembro/16 o desembolso foi de R\$ 45 milhões (R\$ 7,5 milhões/mês). Assim, os pagamentos que deveriam totalizar cerca de R\$ 650 milhões entre janeiro e dezembro de 2016 (R\$ 54,17 milhões/mês), AL desembolsou cerca de R\$ 231 milhões. Resultado foi a economia de R\$ 420 milhões.

Em 2017 os desembolsos com a Dívida Pública continuaram colaborando para um resultado positivo nas contas públicas

- Até agosto/17 foram pagos R\$ 122,75 milhões nas parcelas da dívida 9.496/97. Se o compromisso fosse do pagamento de 11,5% da RLR, ou seja, nos moldes até março/16, o estado teria que ter desembolsado cerca de R\$ 480 milhões (cerca de R\$ 60 milhões/mês, conforme RLR mensal). O estado então não desembolsou R\$ 357 milhões. A projeção do não desembolso de 2017 fica em R\$ 517 milhões.

Somando o não pagamento da Dívida lei 9.496 entre abril/16 e dez/17, R\$ 967 milhões não foram desembolsados dos cofres do Governo e ficaram para suas diversas ações.

### **Projeções para 2018**

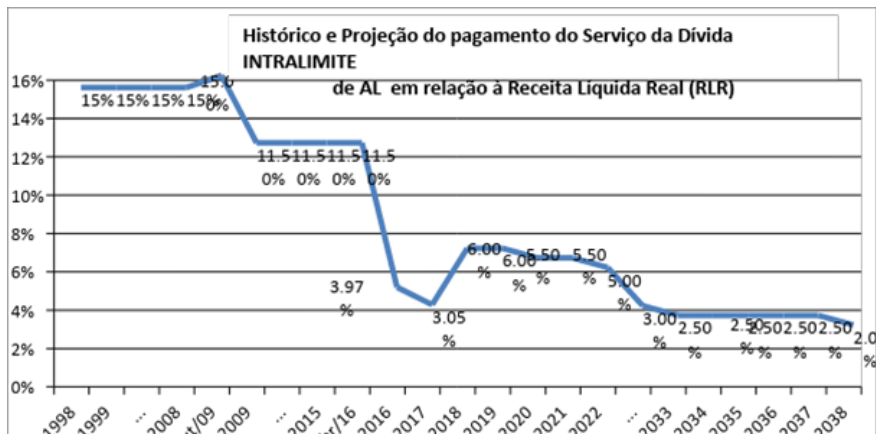
- Os pagamentos da Dívida lei nº 9.496 até junho/18, com pagamento médio mensal de R\$ 35 milhões, atingirá R\$ 210 milhões. Se fossem pagos com base nos 11,5% da RLR, este valor médio mensal seria em torno de R\$ 74 milhões, totalizando R\$ 444 milhões. No cômputo global entre junho/16 e junho/18, o valor não desembolsado será de R\$ 1,1 bilhão.

- A partir de julho/18, o estado inicia pagamentos mensais na ordem de 6% da RLR, ou seja, cerca de R\$ 30 milhões, continuando com redução nos desembolsos mensais.

Portanto, a Dívida Pública de AL passou, a partir de abril/16, a não ser um problema aos cofres públicos. Pelo contrário, acabou por ser parte de uma grande solução para o equilíbrio fiscal do estado. O projeto de AL para consolidar principal e resíduo da Dívida lei nº 9.496/97 foi fundamental para iniciar outras discussões, que culminaram em não pagamentos, pagamentos parcelados e posterior utilização da dívida consolidada sendo paga pela tabela Price e com alongamento no prazo de 20 anos.

A seguir tem-se o histórico, a situação atual e a projeção do pagamento do serviço da dívida Intralimite, mostrando claramente como as finanças de AL estão e poderão ficar sob controle, a depender da gestão. A projeção foi

baseada com ICPA de 3,08% em 2017, 4,12% em 2018 (ambas pelo Relatório Focus<sup>25</sup>) e 4,5% de 2019 em diante. O crescimento real da RLR de 3% ao longo dos anos. Utilizou-se o sistema de amortização Price.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Desde o início do contrato de AL (1998) com a União sobre o pagamento da dívida Intralimite até out/2012, o estado comprometia 15% da sua RLR para pagamento da dívida. Em novembro de 2012, com a Ação Ordinária 1.726, reduziu em 3,5 pontos percentuais esse compromisso, reduzindo-o a 11,5%. Essa foi a principal conquista até então de AL em relação ao seu endividamento, gerando uma grande folga aos cofres públicos. No entanto, foi com a nova renegociação da Dívida com os Estados iniciada em 2015 que AL realmente eliminou o fantasma da dívida, considerada como a grande vilã do empobrecimento e miséria. Embora que nesse mesmo trabalho está identificada uma não correlação entre dívida e pobreza. De qualquer forma, AL sai de 15% da RLR do Governo Ronaldo Lessa, para 11,5% na metade do segundo mandato do Governo Teotônio Vilela e para menos de 4% no segundo ano do mandato do Governador Renan Filho, não ultrapassando 6% a partir de agosto de 2018 até o final do contrato.

## Pagamentos da dívida por Governo (em R\$):

Pagamentos de Principal, Juros e Encargos da Dívida de AL				
Governo	Ano	Total	Intralimite (Leis: 8727, 9496, 7976)	Extralimite
Ronaldo Lessa	<b>1999 a 2006</b>	<b>2.805.987.960</b>	<b>2.520.583.966</b>	<b>285.403.994</b>
<b>Total</b>		<b>2.805.987.960</b>	<b>2.520.583.966</b>	<b>285.403.994</b>
Teotônio Vilela	2007	430.289.711	394.971.869	35.317.843
	2008	495.246.191	436.067.885	59.178.306
	2009	646.656.705	475.137.460	171.519.245
	2010	571.467.778	503.153.623	68.314.155
	2011	683.106.946	590.200.565	92.906.381
	2012	767.245.774	642.527.099	124.718.675
	2013	653.788.432	537.327.455	116.460.977
	2014	682.060.331	588.206.570	93.853.761
<b>Total</b>		<b>4.929.861.868,21</b>	<b>4.167.592.526</b>	<b>762.269.342</b>
Renan Filho	2015	806.509.125,77	611.664.369,69	194.844.756,08
	2016	432.587.580,68	235.763.172,84	196.824.407,84
	2017 (até ago)	271.754.877,02	140.642.086,70	131.112.790,32
<b>Total</b>		<b>1.510.851.583,47</b>	<b>988.069.629,23</b>	<b>522.781.954,24</b>
<b>Total Geral</b>		<b>9.246.701.411,54</b>	<b>7.676.246.121,61</b>	<b>1.570.455.289,93</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que o endividamento de Alagoas é desproporcional à sua importância frente à Nação. Em abril/16 configurava como a 10ª maior dívida dentre os subnacionais, porém está entre os 5 mais pobres. A maior parcela do montante da dívida de Alagoas não fora contemplada para investimentos. As dívidas Rolagem, Produban e Mobiliária (já quitada), alavancaram o crescimento do endividamento atual e pouco ou quase nada, contribuíram para

que o estado partisse rumo ao desenvolvimento. Pelo contrário: mesmo com pagamentos de quase R\$ 7,7 bilhões dessas dívidas, por não haver amortização, aumentaram ainda mais o montante da dívida, e conseqüentemente o pagamento mensal de suas parcelas.

Os valores não pagos de dívida entre nov/2012 e ago/2017 da Lei nº 9.496/97, devido a liminar que reduziu o percentual do limite de pagamento de 15% para 11,5%, atingiram R\$ 806.322.869,07. Grosso modo, esse valor poderia ser comparado a um empréstimo, sendo acumulado em apenas 43 meses (3 anos e meio). Tal montante fora aplicado em ações e projetos constantes em LDOs nesses anos. Mas em relação a investimentos, não se percebe que tenha produzido resultados diferenciais. Há de se considerar, conforme observado anteriormente, que as crises de 2008/2009 e a mais recente em 2014 que se propaga ainda em 2017, com quedas de repasse de FPE ao estado, que esse montante colaborou para evitar uma crise local maior.

Os quadros que identificaram a formação da dívida Lei nº 9.496/97, que é a principal dívida, e o quadro da formação atual do endividamento do estado, mostram que nossa dívida é formada por pequenos valores definidos de operações de crédito, em relação principalmente à Lei nº 9.496/97 e que suscitam questionamentos quanto ao seu uso em prol de um crescimento e desenvolvimento.

Certo que a redução da dívida e seu novo perfil do saldo de principal e resíduo consolidado da Lei nº 9.496/97 com alongamento do prazo de pagamento, os pagamentos das parcelas sofrerão uma redução considerável, o estado terá uma oportunidade ímpar de ajustar suas finanças.

E para isso, a Nova Gestão Pública vem aumentando a responsabilidade dos gestores na elaboração de políticas públicas que produzam os melhores resultados possíveis à sociedade, e de contorno mais transparente e eficaz. No entanto, não são claramente identificados de que forma e quanto, os investimentos públicos estão resultando em benefícios à sociedade, e se estão coerentemente planejados e executados em direção às expectativas desta.



Não se têm respostas claras de resultados para grande parte dos projetos realizados, e fica a percepção de que muito se faz, mas muito pouco se mede, o que está incompatível com a gestão pública gerencial, que busca formas de fazer o melhor com menos recursos.

Se não houver surpresa com surgimento de novas obrigações trabalhistas, precatórios ou algo inesperado, o estado de Alagoas poderá realizar uma agenda de crescimento e desenvolvimento, com a certeza de que a nossa dívida será paga dentro do prazo e com um comprometimento da RLR em termos bem aceitáveis para tal. Poderá inclusive, captar novas operações de crédito. E é o que o Governo atual de Renan Filho fará. Foi aprovada na Assembleia Legislativa de AL em meados de 2017 o empréstimo de mais de R\$ 600 milhões com o Banco do Brasil.

Os critérios para captação de recursos por meio de operações de crédito devem ser mais rígidos para identificar projetos de cunho importante para o desenvolvimento e que sejam aprovados mediante constatação de prováveis retornos à sociedade. Seus indicadores devem ser verificados antes da execução dos projetos, e metas detalhadas com novos indicadores, que deverão ser apurados se os objetivos foram alcançados. Sem isso, corre-se o enorme risco de termos valores para investimentos tornando-se simplesmente em dívidas.

É lamentável, ao verificar que o endividamento de Alagoas possui raízes mínimas de valores que foram dedicados a investimentos. E ainda que tais valores sejam questionados quanto a uma utilização em projetos que geraram crescimento e desenvolvimento do estado.

Se não houver uma disposição verdadeira para que novas operações de crédito sirvam para fins voltados a projetos estruturantes, mesmo com a aplicação da PL 257, o estado continuará na situação em que se encontra, ou seja, com suas finanças abaladas e se mantendo entre os mais pobres da nação.

Mas, com crise ou sem crise, Alagoas sobra em relação a vários estados no que tange ao equilíbrio de suas contas, onde a dívida passou de odiada a

amada, de vilã a salvadora... Naturalmente que finanças públicas não estão resumidas a Dívida, e sem uma gestão responsável e com qualidade sobre tudo o que envolve os gastos do governo, bem como das receitas, previdência social, das ações de diversas Secretarias e principalmente da SEFAZ, poderíamos estar como muitos outros estados, abraçados ao caos.

## REFERÊNCIAS

BALANÇOS DO ESTADO DE ALAGOAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

BOLETIM FOCUS

<https://br.advfn.com/economia/boletim-focus>

BID - Relatório Final do Projeto – PRODETURI/NE I - dez/2005

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas – 6ª Edição revisada e ampliada** – Maceió: EDUFAL, 2014.

CONTRATOS DAS DÍVIDAS DE ALAGOAS – DIVERSOS – Contratos de todas as dívidas mencionadas no trabalho

FOLHA DE SÃO PAULO – DIVERSOS ARTIGOS

Folha de São Paulo – 18/07/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/18/brasil/17.html>

Folha de São Paulo – 08/06/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc080614.htm>

Folha de São Paulo, 19/07/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/19/brasil/7.html>

Folha de São Paulo, 08/06/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc080614.html>

Folha de São Paulo, 02/11/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/02/brasil/17.html> .

Folha de São Paulo. Em [http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/banespa\\_governo.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/banespa_governo.shtml)

HISTÓRIA DE ALAGOAS - <http://www.historiadealagoas.com.br/queda-do-governador-divaldo-suruagy-em-1997.html>

LIMA, Araken Alves de. **A crise que vem do verde da cana: uma interpretação da crise financeira do estado de Alagoas no período de 1988 a 1996**. Maceió – EDUFAL, 1988.

LIRA, Fernando José de. **Crise: Privilégio e Pobreza**. Maceió: EDUFAL, 1997

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO - <http://www.seplande.al.gov.br/aceso-a-informacao/lista-de-pastas/perguntas-frequentes/alagoas-tem-prensa-1/alagoas-tem-prensa>, acesso em 01/07/2014

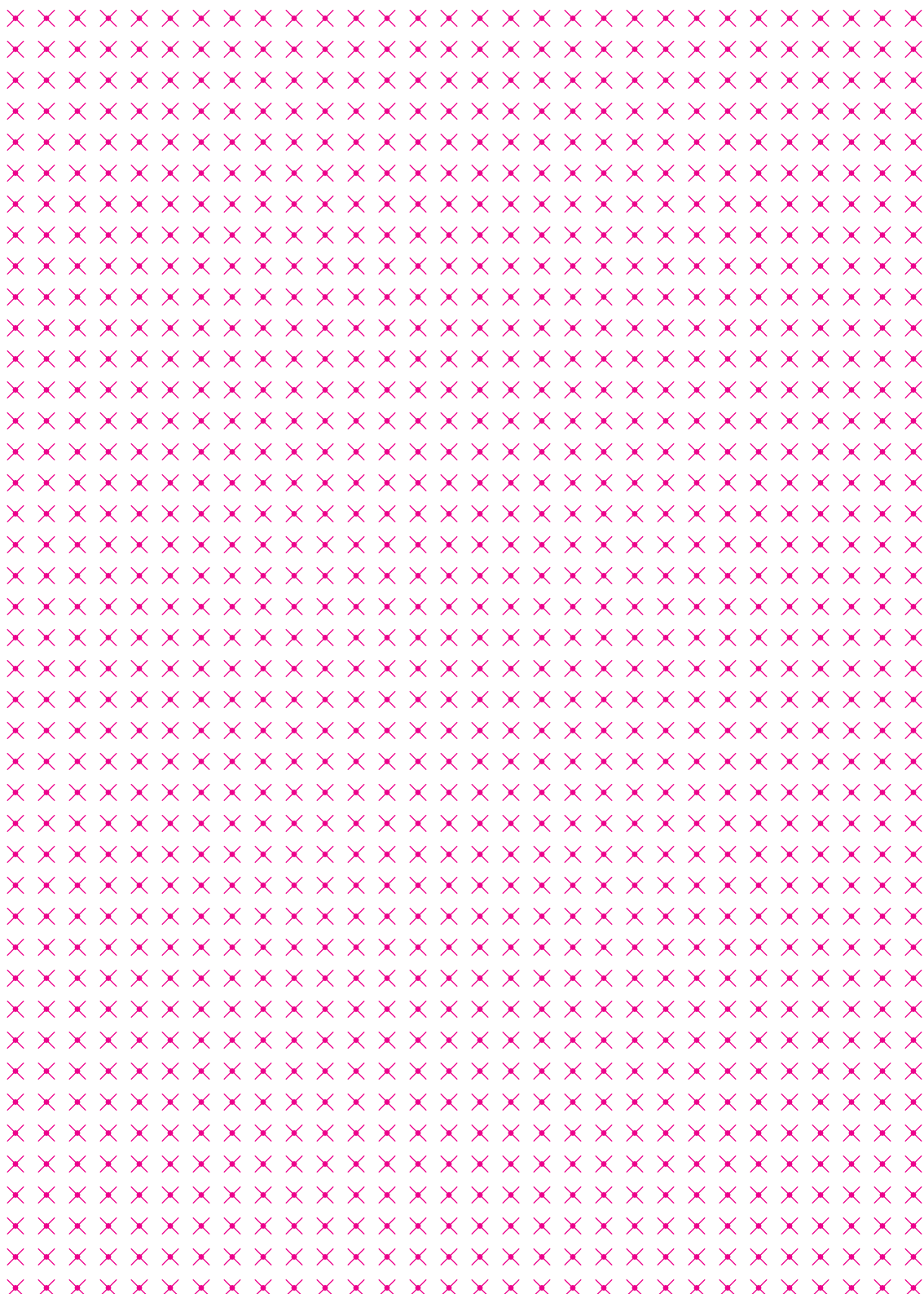
SÓCIO AMBIENTAL - <https://site-antigo.socioambiental.org/esp/desmatamento/site/infraestrutura>

## NOTAS DO CAPÍTULO

1. Serviços da dívida são os montantes relativos aos encargos, juros, correção monetária e a parte da amortização do principal da dívida fundada ou consolidada.
2. A Lei nº 9.496/97 envolve outras dívidas, mas nesse trabalho serão abordados os contratos referentes às Dívidas ROLAGEM, MOBILIÁRIA e PRODUBAN, que serão detalhados mais adiante.
3. Folha de São Paulo – 18/07/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/18/brasil/17.html>

4. Idem 3
5. Folha de São Paulo – 08/06/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc080614.htm>
6. Idem 3
7. Idem 4
8. Idem 4
9. Folha de São Paulo, 19/07/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/19/brasil/7.html>
10. Folha de São Paulo, 08/06/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc080614.htm>
11. Jornal Folha de São Paulo, 02/11/97. Em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/02/brasil/17.html>.
12. <http://www.historiadealagoas.com.br/queda-do-governador-divaldo-suruagy-em-1997.html>
13. Relatório de encerramento da Lei nº 7.976/89 - Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional- em [http://www3.tesouro.gov.br/haveres\\_uniao/downloads/LEI\\_7976\\_Relatorio\\_Encerramento.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/haveres_uniao/downloads/LEI_7976_Relatorio_Encerramento.pdf)
14. Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)
15. Jornal Folha de São Paulo. Em [http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/banespa\\_governo.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/banespa_governo.shtml)
16. “A dívida dos estados com a União”, João Pedro Casarotto - Encarte da Revista da FEBRAFITE – 2ª ed. ampliada, atualizada e revisada - Brasília / Junho 2011, disponível em <http://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/02/2242.pdf>

17. Ação Ordinária 1.726 Distrito Federal – 6 de novembro de 2012
18. O contrato foi assinado com a CAIXA, mas os recursos financeiros foram disponibilizados pelo BID.
19. Os recursos foram do BID que realizou o repasse ao BNB para empréstimos aos estados do NE e ao município de Maceió (AL)
20. BID- Relatório Final do Projeto – PRODETURI/NE I –dez/2005
21. Conforme consta no documento intitulado “Plano de Investimento para o Estado de Alagoas – Consulta Prévia” como justificativa para realização da operação de crédito.
22. Idem 22
23. <http://www.seplande.al.gov.br/acesso-a-informacao/lista-de-pastas/perguntas-frequentes/alagoas-tem-prensa-1/alagoas-tem-prensa>, acesso em 01/07/2014
24. <https://site-antigo.socioambiental.org/esp/desmatamento/site/infraestrutura>
25. <https://br.advfn.com/economia/boletim-focus>



# Governança pública: uma análise comparativa do Sistema de Indicadores das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa

ROBERTO DE VASCONCELOS CONDE

## INTRODUÇÃO

As Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAP) são agências governamentais responsáveis pela distribuição de recursos financeiros no fomento ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, atuando como responsáveis pela implantação de parcela importante da política de apoio ao Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

No início da década de 1990, eram poucos os estados que tinham suas próprias FAP, no qual a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), criada em 1960, figura como pioneira e modelo a ser seguido pelas demais.

Assim, a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, proporcionou um estímulo para a criação de novas FAP, possibilitando a vinculação de uma parcela da receita orçamentária estadual às mesmas, além da captação de recursos por meio de cooperação com diversos programas das agências no âmbito federal, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Financiadora de Projetos (FINEP).

Atualmente, no Brasil, os Estados e o Distrito Federal possuem as suas respectivas FAP, no qual compõem a estrutura de descentralização do apoio à pesquisa científica, tecnológica e de inovação no país, fomentando tanto a formação como a fixação de pesquisadores, por meio de pesquisas vinculadas às necessidades de cada região.

Considerando que as FAP possuem um papel importante no avanço do Sistema de CT&I, ficou evidente que as mesmas precisavam se adequar ao cenário atual, estabelecendo diretrizes para alcance de metas, por meio de indicadores, visando o desenvolvimento regional e nacional.

Nesse contexto, foi desenvolvido em 2009, de acordo com o Caderno de Indicadores e Variáveis, o Sistema de Indicadores para as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (SIFAP), sob financiamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), atendendo uma demanda do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP). Esse fato alinha-se à necessidade evidenciada pelo Ministério de se providenciar um mapeamento das atividades de fomento e apoio a CT&I no âmbito dos estados.

Na fase de elaboração do SIFAP, foi utilizada uma metodologia colaborativa, com o objetivo de estabelecer, padronizar e gerar um conjunto de variáveis e indicadores sobre as atividades das FAP, propiciando a comparabilidade e apoio à gestão institucional no fomento estadual à CT&I (PACHECO *et al.*, 2010).

Dessa forma, a concepção do SIFAP se deu a partir de 2009, sendo desenvolvido até o ano de 2012, e lançado oficialmente em 2013, durante o Fórum Nacional de CT&I, realizado pelo CONFAP.

Assim, considera-se que o uso sistemático de informações sobre referenciais comparativos é característica importante de uma boa gestão. Estar focado em resultados pressupõe utilizar indicadores que reflitam o posicionamento da organização em relação aos seus planos e metas, fornecendo ferramentas importantes ao aprimoramento do desempenho das FAP, contribuindo respectivamente para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade, com reflexo positivo no Sistema de CT&I.



## **ESTADO, POLÍTICAS DE CT&I E GOVERNANÇA**

O ponto comum na história do século XX é a influência cada vez maior do Estado como instituição e ator social. Assim, os debates estéreis sobre a quantidade de intervenções dos Estados devem ser substituídos pelo debate sobre as diferentes formas de envolvimento e seus respectivos impactos. No entanto, o autor salienta que para administrar os bens coletivos, os Estados devem agir como entidades coerentes (EVANS, 2004).

Sob este enfoque, Etzkowitz (2009) afirma que o desenvolvimento baseado no conhecimento representa uma nova iniciativa para os governos, no qual assumem um novo papel na inovação, incentivando interações entre universidade e indústrias de vários tipos, constituindo o regime da hélice-tríplice<sup>1</sup>.

Nesse cenário, informação, conhecimento, aprendizado e inovação passam a constituir, mais do que nunca e de modo distinto do passado, fatores primordiais de competitividade e diferenciação, além de vetor crucial para o desenvolvimento econômico e social (ALBAGLI, 2009).

Castells (1999) complementa este entendimento, destacando que não há dúvida que informação e conhecimento sempre foram elementos cruciais no crescimento da economia, no qual a produtividade e a competitividade das organizações, regiões ou nações, dependem de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação.

Nesse diapasão, Latham (2007) argumenta que os novos teóricos do crescimento mostraram como a prosperidade econômica de longo prazo de uma nação se vincula a sua inventividade, educação e capacidade de pesquisa. Entretanto, muitos dos insumos de uma economia do conhecimento são bens públicos, que o mercado ou não proporciona ou proporciona inadequadamente, conferindo ao setor público o seu devido papel como provedor dos bens públicos essenciais ao sucesso da nova economia.

Assim, Viotti (2008) destaca que desde o final dos anos 1990, o Brasil parece estar tomando consciência da necessidade de uma política de Ciência

e Tecnologia (C&T) que esteja explicitamente articulada com o seu processo de desenvolvimento.

Na primeira década do século XXI, conforme esclarece Balbachevsky (2010), a questão da inovação marcou de forma profunda a política de C&T no Brasil, a ponto de redefini-la oficialmente como política de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Nesse contexto, de acordo com Silva (2008), o Estado incentiva as ações de CT&I por meio de um amplo conjunto de instrumentos e mecanismos, entre os quais, temos as FAP como responsáveis pela implantação de parcela importante da política de CT&I no país.

Lima (2004) ressalta que, no caso da CT&I, o processo de gestão, acompanhamento e avaliação se torna mais complexo, em função da lógica própria da ciência, com resultados imprevisíveis e diversos daqueles planejados inicialmente.

Entretanto, considerando os desafios existentes, Kanaane *et al.* (2010) afirmam que a organização pública precisa medir seus resultados por meio de indicadores de gestão, realizando análises do seu desempenho, divulgando seus resultados, além de prestar contas aos órgãos responsáveis e para toda sociedade.

Diante desta realidade, foram estabelecidos e padronizados um conjunto de variáveis e indicadores por meio do SIFAP, propiciando a comparabilidade e apoio à gestão institucional das FAP, além do devido mapeamento das atividades de fomento e apoio à CT&I no âmbito dos Estados.

Levando em consideração que, no âmbito nacional, nem todas FAP participaram no processo de desenvolvimento do SIFAP, torna-se relevante realizarmos uma análise comparativa entre as FAP selecionadas, possibilitando ajudar na compreensão das dificuldades e oportunidades de melhoria de processos, como também nos respectivos sistemas de informação, criando as condições necessárias para o seu funcionamento como instrumento de governança.

Secchi (2009) afirma que a definição de governança não é livre de con-

testações, pois a definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento.

Kissler e Heidemann (2006) também concordam que um conceito único de governança pública não existe, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil, por outro.

A governança, para Matias-Pereira (2010), refere-se à capacidade governativa, em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal de implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo nessas ações do Estado, o conjunto de mecanismos e procedimentos que dão conta da dimensão participativa e plural da sociedade.

Nesse sentido, Rezende e Abreu (2008) reforçam que a governança pública está direcionada à capacidade dos governos na gestão das funções federais, estaduais e municipais, e com a competência na implementação de respectivas políticas públicas para facilitar as ações necessárias na condução da União, dos estados e dos municípios, contextualizando a participação dos cidadãos nesses desafios.

Nesse contexto, Santos *et al.* (2005) afirmam que governança é o processo por meio do qual as sociedades ou as organizações tomam decisões importantes, determinam quem deve ser envolvido e como devem prestar contas.

Por sua vez, Rosenau (2000) diz que a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria, enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política.

Dessa forma, pode-se caracterizar a governança pública como alicerçada em quatro princípios: relações éticas; transparência; prestação responsável de contas; conformidade em todas as suas dimensões (KANNANE *et al.*, 2010).

## **BREVE HISTÓRICO DAS FAP**

As FAP correspondem a agências estaduais de fomento à pesquisa pertencentes à administração indireta, sendo uma categoria de fundação que viabiliza recursos para o desenvolvimento da pesquisa nas diversas áreas da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A característica fundamental que norteia as FAP, segundo Almeida e Cabral (2005), é a adoção de uma política explícita referente à destinação dos seus recursos públicos, tendo por base a apreciação do mérito das propostas submetidas à obtenção de auxílio financeiro, atendendo os critérios básicos de excelência, relevância e transparência no processo de avaliação.

A Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, atribuiu à ciência e à tecnologia um papel de grande relevo, possibilitando a criação de diversas FAP no país, passando as mesmas a exercerem, desta forma, um papel significativo nas definições da política neste setor.

A CF de 1988 traz a ciência e a tecnologia no Título VIII, Capítulo IV, sob o enunciado “Da ciência e tecnologia”, sendo composto pelos artigos 218 e 219, conforme apresentado a seguir:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

A Constituinte promovia o apoio à ciência e tecnologia por meio de fundações autônomas ou instituições similares a serem criadas ou regulamentadas em cada estado. Nesse contexto, Balbachevsky (2010) diz que o final dos anos noventa foi marcado pela mobilização de atores subnacionais para a atuação na área de CT&I. Até os anos noventa, poucos estados tinham suas próprias FAP e a experiência da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) permanecia pioneira no cenário nacional.

A partir da experiência paulista, outros estados brasileiros passaram a estruturar suas próprias fundações. Contudo, foi durante a década de 90 em que o país passou a ver o crescimento das FAP nos estados brasileiros.

Dessa forma, observa-se que a implantação e a manutenção de instituições fomentadoras do trabalho científico é um fenômeno crescente, apesar dos desafios no âmbito financeiro e político evidenciado atualmente no contexto brasileiro.

A Constituição de cada estado estabelece um valor percentual a ser repassado as FAP, para o seu devido apoio à pesquisa. Entretanto, na maioria dos estados isto não é cumprido, demonstrando a necessidade de evoluir nesta relação com a política que é praticada.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a FAPESP vem obtendo o cumprimento integral do repasse de 1% do total da receita ordinária do Estado de São Paulo e propiciando uma liderança inquestionável sob o ponto de vista da gestão e da sua contribuição efetiva para o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado de São Paulo, enquanto que nas demais FAP, as limitações orçamentárias dos governos estaduais e outras restrições locais impedem que esse repasse ultrapasse, em geral, a terça parte do montante previsto em lei.

Contudo, Silva (2008) destaca que as FAP compõem o Sistema de CT&I de cada estado, desempenhando um papel estratégico para a consecução das respectivas políticas, programas e projetos, juntamente com os representantes do governo, da academia, do setor produtivo, dos institutos de pesquisa tecnológicas, das instituições de ensino técnico e superior, das agências de fomento, etc.

A atuação de cada FAP, complementa Silva (2008), deve estar fortemente respaldada por uma estreita relação de parceria e cooperação com esse conjunto de atores, o que requer uma agenda de efetiva participação das mesmas nos diversos fóruns locais ligados à CT&I, seja na formulação e definição de políticas, na priorização de projetos, na elaboração de editais, na alocação de recursos ou no acompanhamento e na avaliação dos projetos.

A possibilidade de captar recursos no âmbito federal criou um estímulo positivo para a expansão das FAP em muitos estados, ajudando a consolidar experiências em andamento, além de ser um importante aliado para assegurar a autonomia de algumas dessas agências frente às pressões políticas (BALBACHEVSKY, 2010).

## O SISTEMA DE INDICADORES DAS FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA - SIFAP

O Sistema de Indicadores das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (SIFAP) surgiu da necessidade de estabelecer indicadores para gestão e comparabilidade das diversas FAP do país, atendendo a uma demanda do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP), sob financiamento do MCTI. O projeto tem resultados que, além do MCTI, interessam ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), ao CNPq e à FINEP (PACHECO *et al.*, 2010).

O SIFAP foi desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) por meio de uma metodologia colaborativa, em cooperação com profissionais de gestão e de tecnologia das FAP, durante o ano de 2009, sendo lançado oficialmente no Fórum Nacional de CT&I, realizado pelo CONFAP, em 2013.

De acordo com Pacheco *et al.*(2010), as reuniões que antecederam o início do projeto identificaram que as FAP reconhecem como clientes de seus indicadores o seguinte público-alvo e interesse, conforme quadro 1.

**Quadro 1 – Público-alvo e interesses do SIFAP**

PÚBLICO-ALVO	INTERESSES
<b>Gestores das FAP</b>	Tratam-se dos dirigentes das FAP interessadas no acompanhamento e no desempenho de suas atividades.
<b>Poder Público</b>	Trata-se do governo estadual, do poder legislativo e dos órgãos de controle, interessados no resultado dos investimentos e nas oportunidades de desenvolvimento socioeconômico proporcionadas pelas FAP.
<b>Comunidade de CT&amp;I</b>	Tratam-se dos especialistas, grupos de pesquisa, universidades e instituições de pesquisa e inovação partícipes do sistema estadual de inovação.

PÚBLICO-ALVO	INTERESSES
<b>Empresas</b>	Tratam-se das organizações empresariais do sistema estadual de produção industrial, de serviços e do setor primário.
<b>Sociedade</b>	Trata-se dos cidadãos do Estado e das entidades organizadas interessadas no papel da CT&I, no desenvolvimento cultural, social e econômico da sua região.

Fonte: Adaptado de Pacheco et al. (2010).

O projeto partiu da visão de consenso de que toda FAP tem como missão fomentar pesquisa, formação de recursos humanos, inovação e difusão de CT&I, no qual foram definidos indicadores que permitem estabelecer um quadro comparativo entre as FAP, além de apresentar seus resultados no estado (PACHECO *et al.*, 2010).

Foram realizadas quatro reuniões presenciais durante o ano de 2009, com representantes de 15 (quinze) FAP, e criado um site permanente para interação da comunidade de CT&I, que permitiu a contribuição de especialistas em indicadores e de outras áreas da gestão de CT&I. Cabe salientar que, das 3 (três) FAP selecionadas para este trabalho (FACEPE, FAPITEC/SE e FAPEAL), apenas esta última não esteve devidamente representada na elaboração desse projeto.

Nesse contexto, os indicadores SIFAP, foram padronizados em linguagem XML, permitindo que as FAP adaptem seus diferentes sistemas de informação para uma futura geração automática de dados.

No entanto, anteriormente à definição dos indicadores, foram definidas as variáveis estabelecidas, no qual Pacheco *et al.* (2010, p. 28) esclarecem que “[...] as variáveis SIFAP quantificam recursos financeiros (insumos), projetos e despesas, público-atendido, produtos gerados e referenciais externos (dados do Estado da FAP)”.

Os autores complementam que:



Embora algumas das variáveis SIFAP guardem relação com processos ligados à gestão pública das FAP, o objetivo foi estabelecer elementos que tornem mais compreensível a relação insumo-produto e suas variantes entre as diversas FAP do Brasil. No caso dos recursos próprios, por exemplo, o projeto considera os recursos constitucionais, orçamentários, repassados à FAP (recebidos), executados em projetos contratados. No caso de recursos captados, considera-se o responsável pela execução (PACHECO *et al.*, 2010, p. 29).

A partir da descrição dos macroprocessos identificados nas FAP, foram estabelecidas as variáveis, respeitando a terminologia e significado que foram definidas em consenso entre as FAP, conforme demonstrados nos quadros 2 e 3.

Cabe salientar que, mesmo após as definições destas variáveis, foram realizadas posteriormente diversas discussões sobre cada uma das variáveis do Sistema SIFAP, visando proporcionar os devidos ajustes diante das dificuldades apresentadas na obtenção dos dados pelas FAP.

**Quadro 2 – Relação de variáveis**

SIFAP	SGL	Variável	
<b>VARIÁVEIS DE INSUMO</b>	<b>Recursos financeiros</b>	V1	Percentual Previsto Constitucionalmente para a CT&I
		V2	Recurso Constitucional para a CT&I
		V3	Recurso Orçamentário para a FAP
		V4	Recursos Recebidos pela FAP
		V5	Recursos Executados pela FAP
		V6	Despesas Administrativas Não Patrimoniais
		V7	Investimentos (Patrimônio)
		V8	Recursos Captados a serem Executados pela FAP
		V9	Recursos Captados a serem Executados pelo Parceiro
		V10	Recursos Captados e Executados pela FAP
		V11	Recursos Captados e Executados pelo Parceiro

SIFAP	SGL	Variável	
<b>VARIÁVEIS DE INSUMO</b>	<b>Projetos e Despesas</b>	V12	Número de Propostas Submetidas ( Demanda)
		V13	Número de Propostas Não Enquadradas
		V14	Número de Propostas Qualificadas
		V15	Número de Propostas Contratadas
		V16	Número de Propostas Pagas
		V17	Número de Propostas Contratadas e Pagas
		V18	Recursos Solicitados (demanda)
		V19	Recursos Recomendados em Propostas Qualificadas
		V20	Recursos Solicitados em Propostas Contratadas
		V21	Recursos Contratados em Propostas Contratadas
		V22	Recursos Contratados e pagos no ano fiscal
		V23	Recursos Pagos em Propostas
		V24	Recursos Devidos de Contratações Anteriores ao Ano Fiscal
		V25	Recursos Pagos em Despesas Correntes
		V26	Recursos Pagos em Despesas de Capital
<b>VARIÁVEIS SOCIAIS</b>	<b>Público atendido</b>	V27	Despesas Totais em Bolsas
		V28	Despesas com Programas de Bolsas
		V29	Despesas com Equipamentos e Material Permanente
		V30	Total de Bolsistas
		V31	Total de Beneficiário (Pessoas)
<b>VARIÁVEIS DE PRODUTOS</b>	<b>Produtos gerados</b>	V31	Número de ICTI atendidas
		V33	Número de ICTI do Estado
		V34	Total de Bolsistas
		V35	Número de Artigos (produção bibliográfica)
		V36	Número de Livros (produção bibliográfica)
		V37	Número de Capítulos de Livros (produção bibliográfica)
		V38	Número de Trabalhos em Eventos (produção bibliográfica)
		V39	Número de Produtos (produção técnica)
		V40	Número de Processos (produção técnica)
		V41	Número de Softwares (produção técnica)
		V42	Número de Proteções Intelectuais (produção técnica)
		V43	Número de Produções Artístico-culturais
		V44	Número de Eventos Apoiados
		V45	Número de Trabalhos em Eventos Apoiados
		V46	Número de Participantes em Eventos Apoiados
V47	Número de Apresentações de trabalho em Eventos		
V48	Número de Teses de Doutorado		
V49	Número de Dissertações de Mestrado Acadêmico		
V50	Número de Dissertações de Mestrado Profissional		

Fonte: Pacheco et al. (2010).

### Quadro 3 – Variáveis externas

VARIÁVEIS EXTERNAS	
V Ext1	Total de estudante do Estado
V Ext2	Total de bolsistas do Estado de outras agências nacionais de fomento
V Ext3	Total de pesquisadores do Estado

Fonte: Pacheco et al. (2010).

Após a definição das variáveis, foram estabelecidos os respectivos indicadores, conforme relacionados no quadro 4, possibilitando efetuar um quadro comparativo entre as FAP.

### Quadro 4 – Relação de Indicadores

SGL	Indicadores	Cálculo
I <sub>1</sub>	Relação entre recursos recebidos e orçamentário	$V4 / V3$
I <sub>2</sub>	Relação entre recurso recebido e constitucional	$V4 / V2$
I <sub>3</sub>	Relação entre recursos executados e recebidos	$V5 / V4$
I <sub>4</sub>	Relação entre despesas administrativas e recursos recebidos	$V6 / V4$
I <sub>5</sub>	Relação entre investimentos e recursos recebidos	$V7 / V4$
I <sub>6</sub>	Relação entre recursos captados e executados pela FAP e total de recursos executados	$V10 / (V5 + V10)$
I <sub>7</sub>	Relação entre total de recursos captados e recursos recebidos	$(V8 + V9) / V4$
I <sub>8</sub>	Relação entre total de recursos captados e executados e os recursos recebidos e executados	$(V10 + V11) / V5$
I <sub>9</sub>	Relação entre número de propostas qualificadas e submetidas	$V14 / V12$
I <sub>10</sub>	Relação entre número de propostas contratadas e qualificadas	$V15 / V14$
I <sub>11</sub>	Relação entre número de propostas contratadas e submetidas	$V15 / V12$
I <sub>12</sub>	Relação entre o número de propostas não enquadradas e submetidas	$V13 / V12$
I <sub>13</sub>	Relação entre o número de propostas qualificadas e propostas submetidas e enquadradas	$V14 / (V12 - V13)$
I <sub>14</sub>	Relação entre recursos contratados e recursos solicitados das propostas submetidas (demanda)	$V21 / V18$
I <sub>15</sub>	Relação entre o número de propostas contratadas e submetidas	$V21 / V19$
I <sub>16</sub>	Relação entre recursos contratados e recursos solicitados nas propostas contratadas	$V21 / V20$

SGL	Indicadores	Cálculo
I <sub>17</sub>	Percentual total de propostas que estão sendo pagas	$1 - (V15 - V17) / (V16 + V15 - V17)$
I <sub>18</sub>	Percentual de recursos devidos que foram pagos pela FAP no ano fiscal	$V23 / (V21 + V24)$
I <sub>19</sub>	Relação entre o total de bolsistas por nível de titulação e o total de estudantes do estado	$V30 / VExt1$
I <sub>20</sub>	Relação entre o total de bolsistas por nível de titulação e o total de bolsistas do estado e de outras agências nacionais	$V30 / VExt2$
I <sub>21</sub>	Relação entre ICTI atendidas e ICTI do estado	$V33 / V34$
I <sub>22</sub>	Relação entre o número de beneficiários atendidos e pesquisadores do estado	$V31 / VExt3$
I <sub>23</sub>	Relação entre o total de bolsistas e o total de pessoas que receberam algum fomento	$V30 / V31$
I <sub>24</sub>	Relação entre despesas correntes e recurso executado pela FAP	$V25 / (V5 + V10)$
I <sub>25</sub>	Relação entre despesas de capital e recurso executado pela FAP	$V26 / (V5 + V10)$
I <sub>26</sub>	Relação entre despesas com bolsas e despesas correntes	$V27 / V25$
I <sub>27</sub>	Relação entre despesas com equipamentos e material permanente e o total de despesas de capital	$V29 / V26$
I <sub>28</sub>	Relação entre número de artigos e propostas pagas	$V35 / V16$
I <sub>29</sub>	Relação entre número de livros e propostas pagas	$V36 / V16$
I <sub>30</sub>	Relação entre número de capítulos de livros e propostas pagas	$V37 / V16$
I <sub>31</sub>	Relação entre número de trabalhos publicados e propostas pagas	$V38 / V16$
I <sub>32</sub>	Relação entre número de produtos e propostas pagas	$V39 / V16$
I <sub>33</sub>	Relação entre número de processos e propostas pagas	$V40 / V16$
I <sub>34</sub>	Relação entre número de softwares e propostas pagas	$V41 / V16$
I <sub>35</sub>	Relação entre número de proteções intelectuais e propostas pagas	$V42 / V16$
I <sub>36</sub>	Relação entre número de produções artísticas-culturais e propostas pagas	$V43 / V16$
I <sub>37</sub>	Relação entre número de teses e propostas pagas	$V48 / V16$

Fonte: Adaptado de Pacheco et al. (2010).

Nesse sentido, é importante salientar que as variáveis e indicadores apresentados foram estabelecidos para as informações referentes até o ano de 2012, pois posteriormente foram feitas revisões em cada variável, com os ajustes passando a vigorar a partir dos dados de 2013.

Podemos destacar a criação de mais 4 (quatro) variáveis: V51 – Números de editais; V52 – Total de recursos em editais; V53 – Total de empresas do estado; e V54 – Número de empresas atendidas. Foram também consideradas algumas variáveis como obrigatórias (V3, V4, V5, V8, V10, V12, V14, V15, V18, V19, V21, V25, V26, V27, V30, V33, V44, V47, V48, V49, V50, V51, V52 e V54) para as FAP participantes do SIFAP.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O objetivo estabelecido foi realizar uma análise comparativa entre as FAP de Alagoas, Pernambuco e Sergipe, por meio das informações disponibilizadas no SIFAP, durante o período de 2010 - 2012.

A metodologia desse estudo busca conhecer a realidade das FAP selecionadas com relação à utilização do SIFAP. Assim, a metodologia norteadora dessa pesquisa é um estudo de caso, de caráter exploratório, com o método de abordagem descritivo.

Yin (2005), afirma que o estudo de caso é uma inquirição empírica, o qual consiste numa estratégia de pesquisa que busca um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, utilizando diversas fontes de evidências.

A pesquisa é exploratória quando trata de aspectos pouco conhecidos. Sob esse enfoque, em razão do objetivo proposto desta pesquisa em identificar as possíveis lacunas de informações disponibilizadas pelas FAP selecionadas, no respectivo sistema de indicadores, busca-se construir algum entendimento que possibilite aprimorar processos e instrumentos operacionais utilizados pelas FAP.

O método de abordagem é descritivo, na medida em que buscará descrever e compreender o processo de gerenciamento das informações disponibilizadas no SIFAP, conforme evidenciado no próprio sistema de indicadores, como também nas entrevistas a serem realizadas.

Dessa forma, foram escolhidas três FAP da região nordeste (FAPEAL,

FACEPE e FAPITEC/SE), pelo critério de acessibilidade e localização geográfica. Para realizar a investigação proposta foram tomados como sujeitos os principais responsáveis pela operacionalização e gestão do SIFAP.

Nesse contexto, cabe ressaltar que na fase de elaboração e desenvolvimento do SIFAP, apenas quinze FAP participaram desse processo, no qual, entre as três que foram selecionadas nessa pesquisa, temos uma FAP que não teve a devida participação na concepção do respectivo sistema de indicadores.

Em relação às fontes de evidências, este estudo utilizou as informações das variáveis do SIFAP disponibilizadas pelas FAP selecionadas, referentes ao período 2010-2012, além das entrevistas realizadas com os respectivos responsáveis.

## ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo desta seção é realizar uma análise comparativa das variáveis informadas pela FAPEAL, FACEPE e FAPITEC/SE, durante o período de 2010-2012, como também apresentar os indicadores obtidos, por meio das respectivas variáveis, além de identificar as lacunas existentes no SIFAP.

Considerando que esta seção refere-se à sistematização dos resultados, torna-se relevante ressaltar que não será dado um tratamento teórico sobre as análises. De acordo com as informações solicitadas, apresentamos o quadro 5 demonstrando as variáveis que não foram informadas pelas respectivas FAP.

**Quadro 5 - Relação de variáveis não informadas**

ANO	% Variáveis não informadas	Qtd. de variáveis não informadas	Variáveis não informadas
<b>FAPEAL</b>			
2010	56 %	28	13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 e 47.

ANO	% Variáveis não informadas	Qtd. de variáveis não informadas	Variáveis não informadas
2011	56 %	28	13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 e 47.
2012	48 %	24	13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 e 47.
<b>FACEPE</b>			
2010	24 %	12	2, 9, 11, 24, 25, 26, 29, 32, 34, 38, 46 e 50.
2011	28 %	14	2, 9, 11, 24, 25, 26, 29, 32, 34, 38, 46 e 50.
2012	46 %	23	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 34, 38, 46, 47 e 50.
<b>FAPITEC/SE</b>			
2010	20 %	10	16, 17, 22, 23, 24, 35, 36, 37, 38 e 43.
2011	20 %	10	2, 8, 24, 32, 35, 36, 37, 38, 43 e 46.
2012	22 %	11	2, 7, 24, 25, 27, 31, 32, 35, 36, 37 e 38.

Fonte: FAPEAL, FACEPE e FAPITEC/SE. Elaborado pelo autor, 2015.

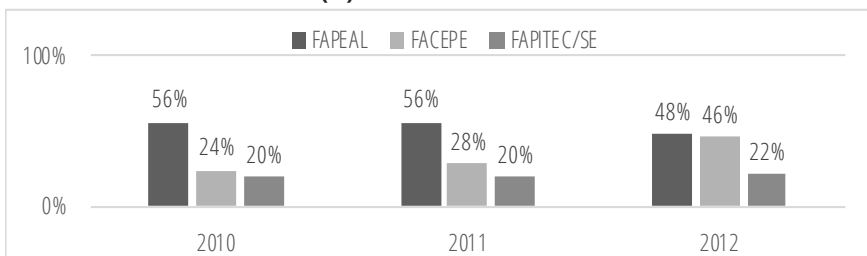
Nesse sentido, foi possível identificar quais variáveis não constam no Sistema SIFAP, referente a cada FAP selecionada no período 2010 – 2012, como também a sua totalidade e respectivo percentual. Cabe salientar que na elaboração desse quadro, foram consideradas as variáveis de insumo, sociais e produtos, abrangendo as variáveis V1 a V50.

Dessa forma, constata-se que a FAPEAL apresenta a maior quantidade de variáveis não informadas no período analisado, apesar da redução no percentual das variáveis não informadas, passando de 56% (2010 - 2011) para 48% (2012), em que corresponde uma redução de 28 para 24 variáveis não informadas.

Em seguida, observa-se que a FACEPE fica numa posição intermediária referente às lacunas das variáveis apresentadas. No entanto, observa-se um contínuo e considerável acréscimo das variáveis não informadas, levando em conta que em 2010 este percentual era de 24%, para no ano seguinte ampliar para 28%, e finalizar em 2012 com o percentual de 48%, correspondendo respectivamente a 12, 14 e 23 variáveis não informadas.

Concluindo a análise do quadro 5, verifica-se que a FAPITEC/SE apresenta a menor quantidade de variáveis não informadas, sendo 10 em 2010 e 2011, passando para 11 em 2012, correspondendo respectivamente a 20% (2010 – 2011) e 22% (2012). O gráfico a seguir demonstra em termos percentuais as lacunas das variáveis informadas pelas FAP.

**Gráfico 1 – Lacunas das variáveis (%)**



Fonte: FAPEAL, FACEPE e FAPITEC/SE. Elaborado pelo autor, 2015.

Nesse contexto, verificamos que após o processo inicial de elaboração e definição das variáveis que constituem o Sistema SIFAP, foram realizadas revisões necessárias em cada uma das variáveis, após discussões realizadas dentro do CONFAP pelos presidentes das FAP e demais responsáveis envolvidos.

Dessa forma, algumas variáveis (V9, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42 e V43) foram consideradas de difícil obtenção, ocasionando a definição de variáveis obrigatórias já existentes (V3, V4, V5, V8, V10, V12, V14, V15, V18, V19, V21, V25, V26, V27, V30, V33, V44, V47, V48, V49 e V50) a partir dos dados referentes ao ano de 2013, além da criação das variáveis V51, V52 e V54.

Desse modo, apresentamos a relação de variáveis obrigatórias que foram continuamente informadas pelas FAP, no período 2010-2012, exceto as novas variáveis criadas (V51, V52 e V54), consideradas também obrigatórias, conforme quadro a seguir.



### Quadro 6 - Relação de variáveis obrigatórias informadas

FAPs (2010 – 2012)	% de variáveis obrigatórias informadas	Qtd. de variáveis obrigatórias informadas	Variáveis obrigatórias informadas
FAPEAL	52,3%	11	3, 4, 5, 8, 10, 12, 30, 44, 48, 49 e 50.
FACEPE	57,1%	12	12, 14, 15, 18, 19, 21, 27, 30, 33, 44, 48 e 49.
FAPITEC/SE	85,7%	18	3, 4, 5, 10, 12, 14, 15, 18, 19, 21, 26, 30, 33, 44, 47, 48, 49 e 50.

Fonte: FAPEAL, FACEPE e FAPITEC/SE. Elaborado pelo autor, 2015.

Considerando a existência de um total de 21 variáveis obrigatórias do período anterior ao ano de 2013, foi possível analisarmos o nível de adequação das FAP referente à necessidade atual de informar as respectivas variáveis obrigatórias. Assim, verificamos que a FAPEAL apresentou um total de 11 variáveis obrigatórias, representando um percentual de 52,3%. A FACEPE informou 1 variável a mais que a FAPEAL, totalizando 12 variáveis obrigatórias, o que representa um percentual de 57,1%. Por fim, temos a FAPITEC/SE se destacando ao atender 18 das 21 variáveis obrigatórias, alcançando o percentual de 85,7% de atendimento.

Diante dessas informações, passamos a analisar, de acordo com o quadro 7, a relação de indicadores informados pelas FAP ao longo do período 2010-2012, obtidos por meio das suas respectivas variáveis.

### Quadro 7 - Relação de indicadores informados

PERÍODO	% Indicadores informados	Qtd. de indicadores informados	Indicadores informados
<b>FAPEAL</b>			
2010 – 2012	29,7 %	11	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 23, 36 e 37.
<b>FACEPE</b>			
2010 – 2012	51,3 %	19	9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36 e 37.

PERÍODO	% Indicadores informados	Qtd. de indicadores informados	Indicadores informados
<b>FAPITEC/SE</b>			
2010 – 2012	<b>43,2 %</b>	<b>16</b>	<b>1, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 25 e 27.</b>

Fonte: FAPEAL, FACEPE e FAPITEC/SE. Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme demonstrado no quadro acima, a FAPEAL apresentou a menor quantidade de indicadores, com o total de 11 indicadores, no qual representa um percentual de 29,7%. Em seguida, temos a FAPITEC/SE ocupando uma posição intermediária entre as FAP analisadas, com 16 indicadores informados, total equivalente ao percentual de 43,2%. A FACEPE, com o total de 19 indicadores informados, apresentou a maior quantidade entre as FAP selecionadas, atingindo um percentual de 51,3%, o que significa mais da metade do total de 37 indicadores existentes.

Levando em consideração que, por meio das variáveis informadas, chegamos ao total de indicadores, considerando a sua existência ao longo do período 2010-2012, para que seja possível avaliar de forma mais precisa a constância e tendência no desempenho das FAP.

Cabe salientar que a disponibilização das variáveis fornecidas pelas FAP não ocorrem de forma automática no SIFAP, razão pelo qual as mesmas foram obtidas diretamente pelas respectivas FAP.

Desse modo, até então, o SIFAP disponibilizava as informações das 15 FAP que participaram inicialmente da elaboração e desenvolvimento do sistema (Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), além das 4 FAP (Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Rio de Janeiro) que enviaram seus dados posteriormente, criando uma série histórica compreendendo o período de 2006 a 2012. Assim, constatou-se que as variáveis da FAPEAL ainda não se encontravam disponíveis no SIFAP, apesar de já terem sido enviadas.

## CONCLUSÕES

O presente estudo teve o objetivo de realizar uma análise comparativa, por meio do SIFAP, entre as FAP de Alagoas, Pernambuco e Sergipe, além de verificar as lacunas e oportunidades de melhoria pela oferta de informações deste Sistema, o qual possibilita promover as condições necessárias para o seu devido funcionamento.

De acordo com os resultados apresentados, podemos concluir que os mesmos reforçam a hipótese de que o SIFAP, por meio de suas variáveis e indicadores, orientam a tomada de decisão dos seus respectivos gestores, permitindo analisar e monitorar os processos de produção e disseminação do conhecimento, demonstrando ser uma ferramenta estratégica para verificar e avaliar o fomento às pesquisas voltadas ao setor de CT&I.

Além disso, conforme relatado nas entrevistas, foi constatado que as FAP analisadas consideram de grande relevância a sua devida participação no SIFAP, pois propiciam a devida comparabilidade e apoio à gestão institucional no fomento estadual de CT&I. Contudo, o fato de não ocorrer nenhuma sanção junto às FAP, por não informarem seus respectivos dados, demonstra um caráter de participação voluntária no SIFAP e não a obrigação de disponibilizar as informações solicitadas.

Nesse sentido, devemos considerar que o aumento da responsabilização, eficiência, eficácia e efetividade, neste caso por meio das FAP, contribuem para o aprimoramento da gestão pública, com reflexos no exercício do controle social sobre as políticas públicas de CT&I, levando em consideração que o seu processo de acompanhamento e avaliação é complexo, tendo em vista os resultados imprevisíveis e diversos nesse setor.

Dessa forma, as FAP devem considerar que a sociedade é o principal cliente do sistema de CT&I, e que a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação proporcionam aprendizado e transparência, possibilitando identificar possíveis desvios entre o almejado e o alcançado, tornando-se as-

sim uma ferramenta indispensável a uma boa prática de gestão pública.

Considerando que a governança é um processo por meio do qual as organizações tomam decisões importantes, exige que as mesmas sejam transparentes e responsáveis por suas atividades, determinando assim as ações dos envolvidos e como se deve prestar contas. Dessa maneira, é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade.

Entretanto, diante das lacunas apresentadas no SIFAP pelas FAP selecionadas, indica-se a necessidade de ampliar o número de variáveis informadas, tanto para as FAP que participaram do processo inicial de desenvolvimento e definição das variáveis e indicadores, neste caso a FACEPE e a FAPITEC/SE, e principalmente as demais que não participaram desse processo, como a FAPEAL, possibilitando dessa forma uma avaliação mais ampla do desempenho das mesmas.

A partir do momento em que os gestores públicos se preocupam em demonstrar os seus atos, evidenciando o respectivo desempenho institucional e, posteriormente, apresentando essas informações à população, temos uma forma de buscar atender à sociedade, alcançando-a no nível de confiança.

A integração de sistemas de informação, com o devido tratamento e consolidação das informações, demonstra ser importante para o processo interno de avaliação das políticas de CT&I, como também para dar transparência à execução das políticas pelas FAP. Assim, as lacunas das variáveis apresentadas pelas FAP selecionadas revelam a necessidade de uma melhor integração entre os dados financeiros e científicos, possibilitando ampliar o número de variáveis informadas.

Desse modo, a gestão da informação necessita ser utilizada como um diferencial nas organizações públicas, gerando conhecimentos para a tomada de decisão, sendo a informação cada vez mais considerada um recurso estratégico e de valor agregado. Dentro dessa perspectiva, cabe destacar que os avanços na informática proporcionam estabelecer formas mais transparentes de transmissão da informação à sociedade, possibilitando que o processo de

responsabilização pública seja mais efetivo.

Neste caso, a institucionalização do SIFAP demonstra ser um importante instrumento na ampliação da geração de informações sobre o desempenho das FAP, facilitando o entendimento de como o seu esforço está sendo direcionado para o alcance do bem comum naquilo que lhe cabe.

Com relação à governança dos dados, verifica-se o desafio das FAP selecionadas em apresentar as variáveis em sua totalidade e de forma contínua, gerando revisões necessárias para o devido funcionamento do SIFAP.

Considerando o aumento das variáveis não apresentadas pela FACEPE no decorrer do período analisado, indica a necessidade de se ter uma atenção especial com relação à governança dos seus dados no SIFAP, tendo em vista o reconhecimento da sua importância.

Outro desafio a ser enfrentado é a constante alteração de pessoas no quadro das FAP. Neste ponto, a FAPEAL destaca-se por ser a pioneira, entre as selecionadas para esse estudo, em possuir servidores efetivos no seu quadro funcional. Fator positivo, mas que por si só não garante a sustentabilidade para operação e disponibilização dos seus dados.

No caso da FAPITEC/SE, os dados revelam que esta FAP possui o menor percentual referente às lacunas das variáveis informadas entre as FAP no período analisado, além de ter informado 18 das 21 variáveis consideradas obrigatórias. Desse modo, a continuidade na sua governança dos dados demonstra que poderá atingir em breve a sua totalidade, apresentando-se isto como desafio a ser alcançado.

Por fim, este estudo destaca que a avaliação sistemática do desempenho das FAP, por meio do SIFAP, surge como uma ferramenta gerencial fundamental para os formuladores e gestores de políticas públicas de CT&I, criando condições para avaliar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados pelas FAP, possibilitando desse modo demonstrar se a sua missão está ou não sendo cumprida.

Nesse sentido, recomenda-se que sejam realizadas novas pesquisas sobre o SIFAP envolvendo outras FAP, considerando que este trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto, abrindo dessa forma a possibilidade de novas investigações, principalmente após a definição das variáveis obrigatórias.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. das G. A. A. de; CABRAL, M. de F. C. **Memorial Facepe 15 anos**. Recife: FACEPE, 2005.

BALBACHEVSKY, E. Processos decisórios em política científica, tecnológica e de inovação no Brasil: análise crítica. In: **Nova geração de política em ciência, tecnologia e inovação: Seminário Internacional** – Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de revisão. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>>. Acesso em: 08 jun 2014.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONFAP. **Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa**. Disponível em: <[www.confap.org.br](http://www.confap.org.br)>. Acesso em: 28 maio 2014.

EVANS, P. B. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

ETZKOWITZ, H. **Hélice tríplice**: universidade-indústria-governo: inovação em ação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FACEPE. **Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco**. Disponível em: <[www.facepe.br](http://www.facepe.br)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

FAPEAL. **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas**. Disponível em: <[www.fapeal.br](http://www.fapeal.br)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

FAPITEC/SE. **Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe**. Disponível em: <[www.fapitec.se.gov.br](http://www.fapitec.se.gov.br)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

KANAANE, R. *et al.* Gestão Pública Estratégica e Visão do Futuro, In: **Gestão Pública: planejamento, processos sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?, In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40(3):479-99, Maio/Jun 2006. Disponível em :<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S-0034-76122006000300008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S-0034-76122006000300008&lang=pt)>. Acesso em: 05 jun. 2014.

LIMA, N. P. C. **Avaliação das Ações de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I)**: Reflexões sobre métodos e práticas. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

PACHECO, R. C. dos S. *et al.* **Caderno de Indicadores e Variáveis SIFAPs**. Florianópolis: Editora EGC/UFSC, 2010.

REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. de. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informações empresariais**: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas. 5. ed. – 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial, In: **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, 2000.

SANTOS, M. de M. *et al.* Foresight, engajamento social e governança, In: **Ciência, Tecnologia e Sociedade: Novos Modelos de Governança / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos**. Brasília: CGEE, 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública, In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 43(2):347-69, Mar/Abr 2009.  
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SILVA, R. E. D. R. **Ciência e Tecnologias nas Constituições Brasileiras**. Da vinculação de receitas: o caso das Fundações de Apoio à Pesquisa – FAPs. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – UnB, Brasília, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## NOTAS DO CAPÍTULO

1. De acordo com Etzkowitz (2009), o regime da hélice-tríplice começa quando o governo, a universidade e a indústria dão início a um relacionamento recíproco, no qual cada um tenta melhorar o desempenho do outro, possibilitando a criação de novos formatos organizacionais para promover a inovação.



## ANEXO A – SÍNTESE DAS REVISÕES DAS VARIÁVEIS SIFAPS

Neste Anexo são apresentadas, de forma sintética, as discussões realizadas pelos presidentes em cada uma das variáveis do Sistema SIFAP. Para tal, separamos as variáveis em módulos e, também, indicamos em células vermelhas aquelas que foram consideradas OBRIGATÓRIAS para as FAP participantes do SIFAP.

### Variáveis sobre as Finanças e o Orçamento

VARIÁVEL SIFAP (NÚMERO E NOME)		OBSERVAÇÕES
<b>Recursos orçamentários para CT&amp;I no Estado</b>		
V <sub>1</sub>	% previsto constitucionalmente para CT&I	Importante, porém há problemas no cálculo, dado que os percentuais podem ser sobre arrecadação ou sobre receita líquida.
V <sub>2</sub>	Recurso constitucional para CT&I	Importante, mas com dificuldade de cálculo, em função de V1. É necessário que a FAP explicita se o percentual de V1 é aplicável sobre arrecadação ou receita líquida e se é de planejamento ou de execução.
<b>Recursos orçamentários para a FAP</b>		
V <sub>3</sub>	Recurso orçamentário para a FAP	Na descrição, devemos esclarecer que os valores não se limitam ao orçamento estadual específico da FAP e devem incluir orçamento de fundos estaduais administrados pela FAP (como em Sergipe, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul). Esses fundos estaduais não incluem recursos captados para execução de programas específicos (como ocorre com FINEP e CNPq ou mesmo no Estado).
V <sub>4</sub>	Recursos recebidos pela FAP	Esclarecer que a variável V3 é igual a "V4 contingenciado"
V <sub>5</sub>	Recursos orçamentários executados pela FAP	Esclarecer que deve incluir créditos suplementares aportados pelo Estado em programas de cooperação (para honrar contrapartidas em programas).
V <sub>6</sub>	Despesas administrativas não patrimoniais	Ok como está, mas sem ênfase para os presidentes.
V <sub>7</sub>	Investimentos (Patrimônio)	Ok como está, mas sem ênfase para os presidentes.
<b>Recursos captados pela FAP</b>		
V <sub>8</sub>	Recursos captados a serem executados pela FAP	Considerada obrigatória pelos presidentes, por mostrar parte do potencial de captura e operação de recurso de terceiros da FAP.
V <sub>9</sub>	Recursos captados a serem executados pelo parceiro	Considerada importante, mas <b>de difícil obtenção</b> , porque depende do parceiro informar a FAP.
V <sub>10</sub>	Recursos captados e executados pela FAP	Idem ao comentário para V8 (acrescentando a capacidade de execução).
V <sub>11</sub>	Recursos captados e executados pelo parceiro	Idem ao comentário para V9.

Com relação às variáveis de Finanças e Orçamento, após uma análise geral, considera-se que as variáveis V3, V4, V5, V8 e V10 são de fácil obtenção pelas FAPS, guardam dados importantes para comparabilidade entre FAP e na cronologia de cada FAP. Assim, foram solicitadas alterações e nomes, para efeitos de melhor esclarecimento (casos das variáveis V3 e V4), e esclarecimentos sobre a fórmula de cálculo de algumas das variáveis (ex. V2).

### Variáveis sobre Demandas à FAP

Variável SIFAP (NÚMERO E NOME)		OBSERVAÇÕES
<b>Editais das FAP</b>		
<b>V51</b>	Nº. de editais	Importante. Deve-se esclarecer que devem ser somados tanto os editais próprios como os realizados em parcerias com terceiros (ex. INCT/CNPq)
<b>V52</b>	Total de recursos em editais	Importante. Deve esclarecer que se deve somar recursos aportados pela FAP em editais com terceiros (ex. parcela da FAP no INCT).
<b>Propostas encaminhadas às FAP</b>		
<b>V<sub>12</sub></b>	Nº de propostas submetidas (demanda)	Considerada importante para todas as FAP.
<b>V<sub>13</sub></b>	Nº de propostas não enquadradas	Considerada de menor relevância, mas compreendida sua utilidade futura.
<b>V<sub>14</sub></b>	Nº de propostas qualificadas	Importante para saber o potencial de público-alvo das operações da FAP
<b>V<sub>15</sub></b>	Nº de propostas contratadas	Importante para comparar potencial (V14) com efetivas contratações (V15)
<b>V<sub>16</sub></b>	Nº de propostas pagas	Idem a V13
<b>V<sub>17</sub></b>	Nº de propostas contratadas e pagas	Idem a V13
<b>Recursos referentes a propostas encaminhadas à FAP</b>		
<b>V<sub>18</sub></b>	Recursos solicitados (demanda)	Importante para verificar necessidade de recursos na visão da demanda.
<b>V<sub>19</sub></b>	Recursos recomendados em propostas qualificadas	Importante para comparar a recomendação (avaliação) (V19) com a contratação (V21)
<b>V<sub>20</sub></b>	Recursos solicitados em propostas contratadas	Considerada de menor importância, embora compreendida sua intenção de verificar o quanto os contratados haviam solicitado originalmente.
<b>V<sub>21</sub></b>	Recursos contratados em propostas contratadas	Importante para verificar o montante anual contratado no ano fiscal.
<b>Desembolsos e despesas da FAP</b>		
<b>V<sub>22</sub></b>	Recursos contratados e pagos no ano fiscal	Compreendida quanto à preocupação com fluxo de pagamentos, mas considerada menos relevante.
<b>V<sub>23</sub></b>	Recursos pagos em propostas	(?) Permite avaliar o total de pagamentos em um ano fiscal, independentemente do ano de início das propostas (seria V25 + V26?)

Variável SIFAP (NÚMERO E NOME)		OBSERVAÇÕES
V <sub>24</sub>	Recursos devidos contratações anteriores ao ano fiscal	Volume de compromissos anteriores ao ano fiscal e seu correspondente percentual aos novos compromissos. Considerada menos importante.
V <sub>25</sub>	Recursos pagos em despesas correntes	Importante: considerada relevante e clara para preenchimento (inclui bolsas)
V <sub>26</sub>	Recursos pagos em despesas de capital	Idem a V25
V <sub>27</sub>	Despesas totais com bolsas	Idem a V25 (compreendido o fato de que V27 é menor ou igual a V25)
V <sub>28</sub>	Despesas com programas de bolsas	Compreendida como recursos diretos a programas de bolsas (menor ou igual a V27)
V <sub>29</sub>	Despesas com equipamentos e material permanente	Compreendida e considerada menos relevante que as despesas totais e bolsas
<b>Público-alvo e atendido pela FAP</b>		
V <sub>30</sub>	Total de bolsistas	Importante: considerada relevante às ações da FAP. Para programas em parceria em que a FAP entra com custeio, os valores contarão em V27 e as pessoas aqui (independentemente de quem paga a bolsa diretamente)
V <sub>31</sub>	Total de beneficiários (Pessoas)	Compreendida e considerada menos relevante do que as ICTIs das pessoas
V <sub>32</sub>	Nº de grupos de pesquisa beneficiados	Compreendida, mas com preocupação com obtenção (depende de CNPq)
V <sub>33</sub>	Nº de ICTIs atendidas	Importante: identifica o universo de ICTIs atendidas pela FAP
V <sub>34</sub>	Nº de ICTIs do Estado	Embora compreendida para gerar indicador de cobertura, não é obrigatória.
V53	Total de empresas do estado	Importante: identifica o universo de empresas atendidas pela FAP
V54	Nº de empresas atendidas	Embora compreendida para gerar indicador de cobertura, não é obrigatória.

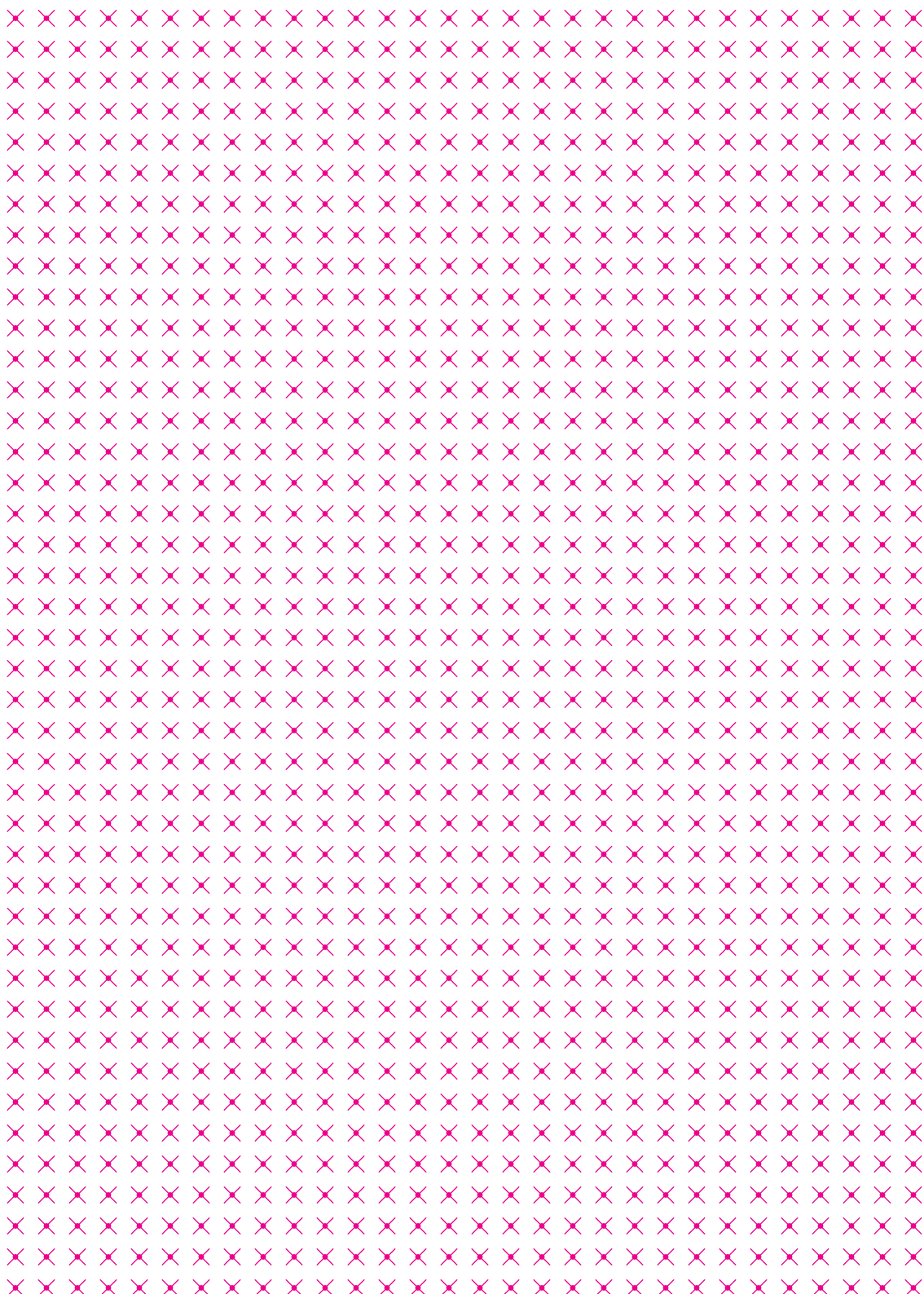
As variáveis de demanda foram analisadas conforme o grau com que identificam os diferentes públicos-alvo atendidos pela FAP. Como importantes, foram identificadas duas variáveis sobre editais (V51 e V52), três variáveis sobre propostas encaminhadas a FAP (V12, V14 e V15), três variáveis referentes a recursos associados às propostas (V18, V19 e V21), três referentes a desembolsos e despesas da FAP (V25, V26 e V27) e três variáveis referentes ao público-alvo atendido pela FAP (V30, V33 e V54)

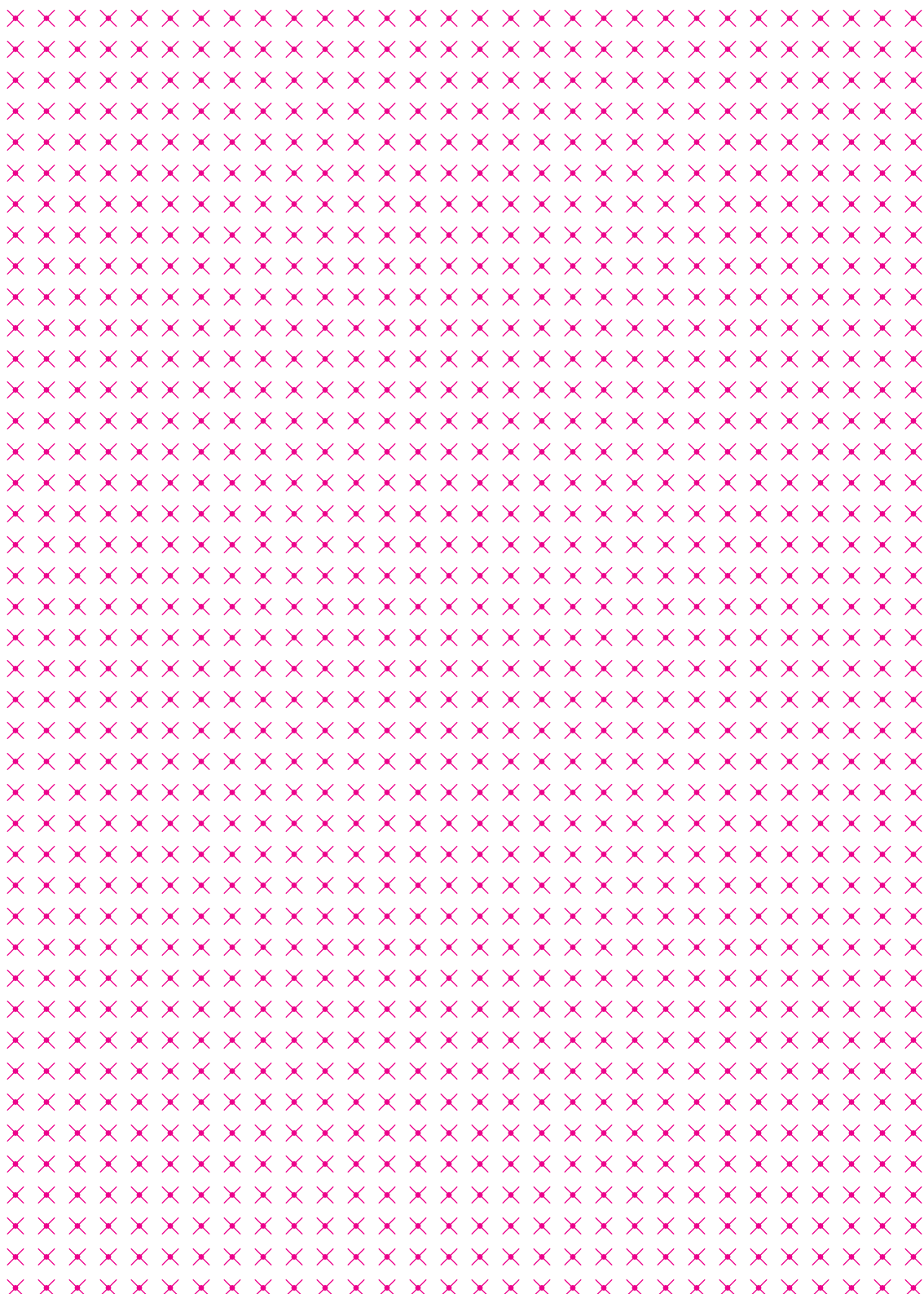
### Variáveis sobre Produtos das Ações da FAP

Variável SIFAP (número e nome)		Observações
V <sub>35</sub>	Nº de Artigos (produção bibliográfica)	Variável considerada de difícil obtenção e, por isso, não obrigatória nesse momento. Sugere-se que as FAPs incluam em relatórios de conclusão de projetos. Não é necessário que a FAP seja a única patrocinadora.
V <sub>36</sub>	Nº de Livros (produção bibliográfica)	Idem V35

Variável SIFAP (número e nome)		Observações
V <sub>37</sub>	Nº de Capítulos de livros (produção bibliográfica)	Idem V35
V <sub>38</sub>	Nº de Trabalhos em eventos (produção bibliográfica)	Idem V35
V <sub>39</sub>	Nº de Produtos (produção técnica)	Idem V35
V <sub>40</sub>	Nº de Processos (produção técnica)	Idem V35
V <sub>41</sub>	Nº de Softwares (produção técnica)	Idem V35
V <sub>42</sub>	Nº de Proteções intelectuais (produção técnica)	Idem V35
V <sub>43</sub>	Nº de Produções artístico-culturais	Idem V35
V <sub>44</sub>	Nº de Eventos apoiados	Importante: variável considerada de fácil obtenção pela FAP. Futuramente deveria registrar abrangência do evento (regional, nacional, internacional)
V <sub>45</sub>	Nº de Trabalhos em eventos apoiados	Idem V35
V <sub>46</sub>	Nº de Participantes em eventos apoiados	Idem V35
V <sub>47</sub>	Nº de Apresentações de trabalhos em eventos	Idem V44
V <sub>48</sub>	Nº de Teses de Doutorado	Importante: indica o número de teses defendidas em programas relacionados à FAP. Essa variável NÃO se refere somente às bolsas de doutorado pagas pela FAP, mas à totalidade de doutorados defendidos em que a FAP teve alguma relação de apoio (ex. custeio em projeto que envolve doutorado)
V <sub>49</sub>	Nº de Dissertações de Mestrado Acadêmico	Idem V48
V <sub>50</sub>	Nº de Dissertações de Mestrado Profissional	Idem V48

Com relação às variáveis de produto, os presidentes ratificaram a dificuldade das FAP em obter essas informações, de forma geral. No entanto, ao observarem que há produtos que se referem a resultados diretos de ações de fomento da FAP, destacaram como relevantes e obrigatórias as variáveis V44 (eventos), V47 (apresentações em eventos), V48 (teses), V49 (dissertações de mestrado acadêmico) e V50 (dissertações de mestrado profissional).





# Administração Pública orientada para resultados: uma proposta de modelo de monitoramento e avaliação para os planos plurianuais do estado de Alagoas

BRUNO VICENTE NUNES DE OLIVEIRA

## INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) surgiu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, expresso no artigo 165, e representa um importante instrumento de planejamento governamental, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de quatro anos. Em Alagoas, o PPA está positivado no artigo 176 da Constituição Estadual de 1989.

A partir do ano 2000, conferiu-se, por meio do PPA 2000-2003 do Governo Federal, a introdução de Programas à estrutura dos Planos Plurianuais, instituindo uma gestão orientada para resultados, e a atualização da despesa por função, conforme Decreto 2.829/98 e Portaria nº 42/99. Esses instrumentos possibilitaram a modernização do planejamento e orçamento do Brasil, o que permitiu o desenvolvimento de modelos de monitoramento e avaliação de Planos Plurianuais nas três esferas de governo.

O Monitoramento e a Avaliação surgem, então, como mecanismos indispensáveis à gestão de Programas governamentais, na medida em que cooperam para melhorar os resultados em termos de eficácia, eficiência e efetividade, subsidiar o processo de decisão dos gestores, além de promover a ampliação da transparência na execução de políticas públicas. A construção dessas ferramentas adquire ao longo dos anos, relevante importância nas agendas dos gestores públicos e de estudiosos da área governamental.

Nesse contexto, observa-se a necessidade da construção de um Mo-

delo de Monitoramento e Avaliação para os Planos Plurianuais do Estado de Alagoas, uma vez que o Estado ainda não possui definição metodológica oficial dos processos relacionados à temática deste trabalho.

Além do mais, o modelo proposto visa dotar o Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado de mecanismos que oportunizem uma melhor gestão de seus Programas e de suas políticas públicas, auxilie nas tomadas de decisões, propicie o aumento da transparência das ações governamentais, promova o aprendizado à Administração Pública de Alagoas e o aprimoramento do ciclo de gestão de seus Planos Plurianuais.

### **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

O planejamento governamental pode ser compreendido pelo conjunto de “mecanismos flexíveis de atuação em rede, para articular e coordenar um grande número de agentes, públicos e privados, envolvidos com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade”, que amplia e diversifica a área de sua abrangência, bem como se adapta constantemente aos ambientes em contínua transformação (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 74).

Nos anos trinta, o Ocidente capitalista assumiu a necessidade de o Estado intervir em busca do equilíbrio econômico, por meio da recuperação ou manutenção do volume de demanda agregada, o que permitiu, nessas economias, o surgimento do planejamento como mecanismo de antecipação e coordenação de decisões (MIANO, 2014).

De acordo com Teixeira (2009, p. 44), “o planejamento é introduzido nos países em desenvolvimento à medida que se intensificam pontos críticos na economia, e a escassez de recursos públicos”, o que levou a muitos governos a constituírem leis e demandarem critérios, estudos e planos de suas ações.

No Brasil, entre os anos 1940 e 1970, observou-se uma experiência razoável em planejamento governamental. “Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, por intermédio, dentre outros, do Pla-



no Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek". O Estado brasileiro constituiu, durante essas décadas, diversas tentativas em planejar o futuro da nação e estruturar a organização no processo de desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2007).

Core (2001) descreve que as experiências de planejamento verificadas na Administração Pública do Brasil, até 1964, tiveram como característica a desvinculação com o processo orçamentário, bem como a ausência de maiores considerações em termos macroeconômicos. Nesse âmbito, o autor relata que até esse período os planos ou eram voltados para determinados gastos específicos, como o Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional de 1939 e o Plano de Obras e Equipamentos (POE) de 1943, ou para aspectos setoriais e regionais, a exemplo do Plano SALTE de 1948-50, Plano de Metas de 1956-60 e o Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste. Ainda de acordo com Core (2001), em ambos os casos, os planos eram inadequados e falhos ao objetivo que se propunham, além de serem incompatíveis, em certos aspectos, com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Melo (2012, p. 17) "as práticas orçamentárias no Brasil baseavam-se nas determinações constantes do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940", o qual já estruturava a classificação funcional da despesa em ordinárias e extraordinárias, o que gerava um orçamento bastante analítico, em que a despesa era laboriosamente discriminada. Ainda de acordo com a autora, esse Decreto-lei "dava ao orçamento enfoque basicamente contábil, que priorizava a prestação de contas".

Em 1964, foi aprovado um importante mecanismo acerca de novas técnicas e práticas orçamentárias brasileiras, a Lei nº 4.320, de 17 de março do mesmo ano. Com a publicação dessa lei, o processo orçamentário passou a ter característica mais gerencial, adotando menor enfoque no controle. Assim, a classificação funcional foi aperfeiçoada em relação aos mecanismos positivados no Decreto-lei nº 2.416, e instituiu-se uma maior importância às informa-

ções econômicas, com a transformação das despesas ordinárias e extraordinárias em despesas correntes e de capital, respectivamente. Com os novos parâmetros, o orçamento deixou de ser analítico e passou a ser sintético, discriminando o gasto na LOA apenas até o elemento de despesas (CORE, 2001).

A referida Lei estabeleceu normas gerais em matéria de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, padronizando os aspectos orçamentários nas três instâncias federativas, o que facilitou os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários na Administração Pública brasileira. “Passou-se a ter a preocupação de que todas as despesas de fato constassem da LOA e as ações foram atreladas a um programa de trabalho contendo funções, projetos e atividades”. Nessa lógica, priorizou-se a construção da política econômico-financeira do governo por meio da estruturação das receitas e despesas, e passou-se a haver uma maior preocupação com eficiência e eficácia na execução dos gastos públicos. (MAIA, 2010, apud MELO, 2012)

Apesar dos avanços observados por meio da referida lei, o modelo orçamentário praticamente não foi implementado, já que a Constituição de 1967 foi outorgada, o que não levou em consideração a estruturação do orçamento público ocorrido em 1964. Não obstante, cabe destacar que o processo de formulação da Lei nº 4.320 foi “contemporâneo de importantes reformas orçamentárias em outros países, especialmente no que se refere ao movimento que marcou o advento do orçamento-programa nos Estados Unidos”. Nesse sentido, o autor descreve que, em sua redação há terminologias que estão mais voltadas a um processo orçamentário orientado para o planejamento do que para a gestão, levando estudiosos a admitirem a referida lei como introdutora do orçamento-programa na Administração Pública brasileira. (CORE, 2001, p. 21)

Em 1974, com a publicação da Portaria nº 9, as três esferas do Poder Executivo passaram a ter os mesmos programas, mesmo em meio às realidades regionais divergentes. A tentativa de padronização ocasionou o engessa-

mento dos mecanismos orçamentários, passando o programa a ser mais uma categoria de classificação de despesa, pois refletia a inflexibilidade necessária para que pudesse atingir os objetivos estabelecidos.

A portaria nº 9/74 não pôde cumprir a sua missão principal que era propiciar condições para a integração planejamento/orçamento. A linguagem única anunciada pouco contribuiu para esse objetivo, tanto que, nos sucessivos congressos e seminários técnicos realizados após a sua vigência, a integração planejamento/orçamento continuou sendo um tema recorrente e apresentado como problema ainda a carecer de solução (CORE, 2001, p. 24).

Apesar das críticas à Portaria nº 9/74, Core (2001) destaca que foi introduzido, mediante esse dispositivo, uma importante inovação, no que se refere aos conceitos de projeto e atividade. Ao desvincular essas duas informações, a referida Portaria estabeleceu como projeto o conjunto de atividades, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final direcionado para a expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais, e a atividade, positivada como o conjunto de operações que se realizam de modo permanente, que têm por finalidade a manutenção das ações do governo.

### **Plano Plurianual**

A Constituição Federal de 1988 inovou o sistema de planejamento e orçamento público brasileiro ao positivar no Art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e unificar os três orçamentos, fiscal, seguridade social e investimento das Estatais, em uma única Lei Orçamentária Anual.

A Carta Magna descreve que o PPA “estabelece, de maneira regionali-

zada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes”, e constitui-se como o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo. É importante ressaltar que o PPA também está previsto nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com Pares & Valle (2007, p. 231), o PPA foi concedido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. “A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento”. Ainda de acordo com os autores, o Plano, nesse contexto, surge como um instrumento de duplo propósito:

De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio prazo e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. De outro lado, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. As decisões alocativas passam a contar com um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem também fiscal intertemporal entre os ganhos no presente e os custos futuros, ou vice-versa (PARES & VALLE, 2007, p. 231).

Para Medeiros *et. al.* (2013), o PPA representa a mais ampla peça de planejamento e orçamento governamental, uma vez que norteia o conjunto das polí-

ticas públicas que objetivam o cumprimento das estratégias governamentais de médio prazo e os meios orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos. Os autores delinham o Plano Plurianual como o instrumento que explicita a maneira como o Governo observa os mais diversos cenários socioeconômicos em busca ao desenvolvimento do ente federativo<sup>1</sup>. Assim, o Plano expressa, de um lado, o compromisso com as estratégias governamentais e a visão de futuro, e de outro, a previsão de alocação dos recursos públicos nos programas, junto aos órgãos setoriais. Nesse quadro, o autor descreve que tal instrumento tem por desígnio influenciar as ações que possam prover as necessidades da sociedade ao médio prazo, conforme a estratégia definida, entendendo que o futuro deve ser construído por intervenção de decisões no presente.

Santos (2009) define o PPA como uma lei do planejamento que concentra as ações de governo para um período de quatro anos, e deve evidenciar, por meio de sua matriz programática, quais os programas setoriais a serem executados pelos gestores públicos durante o período de vigência do Plano. A autora observa que o PPA não trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período, mas estruturar ações, dentro dos programas, que descrevam as estratégias de governo a serem alcançadas durante o mandato do Chefe do Poder Executivo, definindo as fontes de financiamento, cabendo-lhe, ainda, a incorporação de ações não orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas.

Nesse aspecto, devido à sua importância enquanto instrumento norteador do planejamento governamental, o PPA deve ser formulado, executado, monitorado e avaliado segundo rígidos critérios que lhe garantam:

Credibilidade, junto à estrutura administrativa do ente público, ao Legislativo e à população, conferindo-lhe *status* de compromisso entre o governo e a sociedade; universalidade, demonstrando sua capacidade de adequar-se às caracterís-

ticas das várias estruturas administrativas e diversidades sociais e regionais; e vitalidade, na medida em que as diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual mantenham-se: i) alinhados às prioridades do Governo; ii) adequados à disponibilidade de recursos; e iii) coerentes com a realidade (influência de ambientes interno e externo) experimentada pelo ente público (MEDEIROS *et. al.* 2013, p. 25).

Cabe ressaltar, ademais, que esses conceitos são indispensáveis e, por isso, devem ser incorporados às metodologias de formulação do Plano Plurianual, o que permite aos gestores públicos e a sociedade uma melhor compreensão quanto às estratégias governamentais e o conjunto de políticas públicas, adequando-o às peculiaridades dos diversos atores envolvidos, assim como promover a melhor alocação dos recursos disponíveis. É importante, destarte, que o plano seja estruturado de modo flexível, isto é, que possa se adaptar às oscilações comportamentais das inúmeras variáveis que compõem o cenário socioeconômico e gerencial no qual o governo está inserido.

Em síntese, o PPA não deve ser interpretado apenas como um documento formal para cumprimento de obrigações legais. O instrumento deve constituir-se, também, como um instrumento de gestão orientado para resultados, buscando a otimização dos recursos públicos e a efetivação das ações governamentais amparadas nos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, com o fito de maximizar objetivando os resultados positivos à sociedade.

### **A Administração Pública orientada para resultados e o PPA**

Em um contexto de fortes mudanças pós 1988, de restrições fiscais e de competitividade, compete ao Estado incorporar em sua agenda governamental o redelineamento e reorganização dos padrões de gestão pública. A sociedade tem demandado aos governantes, em maior quantidade e quali-

dade, bens e serviços com maior transparência e probidade no gasto público. “A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta a esses desafios” (ALMEIDA, 2006, p. 235).

A primeira iniciativa na Administração Pública Brasileira da gestão voltada para resultados surgiu com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, considerado um marco na modernização administrativa do país, “cuja finalidade era a reestruturação das organizações, para atribuir-lhes flexibilidade administrativa e responsabilização” (SILVEIRA, 2002, p. 54).

De acordo com Melo (2012, p. 32) foram criadas, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, as bases para que se ampliasse no Brasil uma administração pública voltada para resultados. O Plano Diretor “trouxe os conceitos de administração gerencial como sendo uma administração eficiente, voltada para o controle dos resultados e descentralizada, de forma a permitir o atendimento das necessidades dos cidadãos”. Ainda de acordo com a autora, no período em discussão, teve início, no Brasil, um processo de fortalecimento da ação governamental de maneira descentralizada, por meio da estruturação das agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais, “o que legitimou e deixou clara a necessidade de se estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação na administração pública federal”.

Para Almeida (2006), a edição do Plano Diretor da Reforma do Estado proporcionou uma ampla discussão, e ao mesmo tempo empreendeu esforços para a modernização da Administração Pública brasileira, tendo por base os preceitos do modelo gerencial que vinham sendo implantados em diversas nações. Almeida descreve que a reforma do aparelho do Estado fundamentou-se em dois princípios básicos, a saber:

O primeiro visava conferir aos gestores públicos maior autonomia e responsabilização, com base na contratualização de resultados. O segundo consistia na orientação da atuação do

Estado para as tarefas que lhe são exclusivas, transferindo para as organizações públicas não estatais a produção e oferta dos demais serviços. Para fazer frente a esses desafios, o Plano propunha a modernização das estruturas organizacionais e a reorientação da política de recursos humanos e dos regimes de contratação de pessoal (ALMEIDA, 2006, p. 236).

Entre os anos de 1998 e 1999, verificou-se a edição de normas que instituíram novos procedimentos, o que permitiu organizar o Orçamento de forma a possibilitar sua integração com o Planejamento. Em especial, o Decreto N° 2.829/98 e a Portaria N° 42/99, frutos dos esforços do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI<sup>2</sup>) “cujos conteúdos alteraram profundamente o modelo de planejamento brasileiro a partir de 2000, revogando a Portaria n° 9/1974, que tratava da antiga classificação funcional-programática” (CORE, apud MELO, 2012, p. 23).

De acordo com Core (2001), ao discorrer sobre estes dispositivos, o Manual Técnico do Orçamento (MTO) da Secretaria de Orçamento Federal estabeleceu normas para a formulação e gestão dos Planos Plurianuais e dos Orçamentos da União, proporcionando melhorias nos processos de planejamento e orçamento do país, cuja característica principal é a reorientação alocativa dos recursos públicos, visando à obtenção de resultados, avaliados em termos de impactos reais no âmbito social.

Melo (2012) observa que as modificações propostas, tanto pelo Decreto quanto pela Portaria, representaram o empenho governamental para a modernização dos modelos de planejamento e orçamento, que tinham como base a cobrança de resultados e a realidade problematizada. Ou seja, conferir avaliações das ações governamentais junto à sociedade e estruturar o planejamento centrado em problemas na condição de estruturadores do Plano Plurianual.

A partir de 2000, por meio do Decreto n° 2.829/98 e a Portaria n° 42/99, conferiu-se uma classificação funcional estruturada em programas, obrigató-



ria à União, aos Estados e aos Municípios, e a antiga classificação da programação foi substituída por uma estrutura programática, o que possibilitou aos entes federativos a liberdade de constituírem seus próprios programas embasados nos problemas locais, resolvendo os aspectos positivados na Portaria nº 9/1974, “em que todos os entes da federação eram obrigados a utilizar os mesmos programas, o que acabava engessando toda a estrutura de planejamento” (GARCIA, 2000, apud MELO, 2012, p. 25).

Segundo Melo (2012, p. 26), “outro grande benefício que se esperava obter com o novo processo de planejamento e orçamento era a possibilidade de responsabilização dos gestores, o que possibilitaria o aumento da transparência”, pois conforme a nova concepção, cada programa do Plano deve ser acompanhado e avaliado por um gerente, responsável pelos gastos e por todos os resultados a ele relacionados, como indicadores que quantifiquem a situação que tenha por modificar, bem como as metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo dos programas.

Além desses instrumentos, Silveira (2002, p. 54) observa que a lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) permitiu o planejamento fiscal de médio prazo, importante para a orientação do gasto futuro, elemento indispensável à credibilidade do PPA. Segundo Gusso & Calmon (2002, p. 16), a LRF “menciona que, a cada ano, a avaliação dos resultados dos programas do PPA, financiados com recursos orçamentários, deve levar em conta as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Nesse mesmo ano, o PPA 2000-2003 do Governo Federal, denominado “Avança Brasil”, representou um importante marco no âmbito do planejamento público brasileiro ao incorporar em sua estrutura as normas legais conferidas entre 1998 a 2000, corroborando para a introdução de metodologias inovadoras de monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais.

De acordo com Gusso & Calmon (2002, p. 6), “toda a gestão do governo passou a ser organizada por programas, compostos por um conjunto articu-

lado de ações e voltados para a solução de problemas ou demandas da sociedade”. O autor descreve que esses programas eram providos de objetivos, público alvo, metas, indicadores, recursos financeiros, humanos e materiais, e havia um gerente responsável por sua execução e resultados, indicados pela própria Presidência da República.

Ainda de acordo com Gusso & Calmon (2002), a finalidade pretendida por meio da implementação dessa sistemática foi “aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado”.

Segundo Silveira (2002, p. 59), o conceito de planejamento observado no PPA 2000-2003 vai além de seu papel clássico de formular planos:

Incorpora, também, como essencial, o gerenciamento dos programas e do plano. O modelo gerencial adotado tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano. A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a de criar a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano (SILVEIRA, 2002, p. 59).

Apesar de alguns problemas de formulação e gestão, por exemplo, a dificuldade na identificação dos problemas e suas causas, que deveriam ser resolvidos por meio das ações dos programas, o PPA 2000-2003 oportunizou avanços consideráveis em matéria de monitoramento e avaliação. Assim, po-

de-se destacar que a experiência do Plano “fomentou a disseminação de práticas de monitoramento na gestão pública, por intermédio do desenvolvimento de rotinas, procedimentos e instrumentos específicos incentivando a introdução de uma cultura de avaliação”. Além desses fatores, pode-se destacar o estímulo aos técnicos dos órgãos a pensar, discutir e refletir sobre monitoramento e avaliação de programas governamentais, e “sobre como incorporar essas práticas aos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem no âmbito do governo federal” (GUSSO & CALMON, 2002, p. 30).

Silveira (2002, p. 64) observa que a reestruturação do planejamento governamental, a partir dos anos 2000, trouxe consigo o desafio de repensar a missão, os conceitos e procedimentos dos Planos Plurianuais. “O Estado e a sociedade que emergem nesse período são profundamente diferentes do planejamento, dos anos 70. Os avanços implementados nos últimos anos refletem o novo ambiente da gestão pública”.

Nesse contexto, a Reforma do Estado de 1995, e os avanços conferidos a partir da implementação do PPA 2000-2003, fundamentaram os novos rumos do planejamento governamental no Brasil. Este último, promoveu uma percepção mais gerencial da Administração Pública, pois, com o enfoque nos resultados, e na transparência das ações governamentais, foram instituídos mecanismos para a tomada de decisão, o aprimoramento da gestão, a responsabilização e promoção do aprendizado, abrindo caminhos para a formulação e o aprimoramento de sistemas de monitoramento e avaliação dos subsequentes Planos Plurianuais do Governo Federal e dos demais entes federativos.

## **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Segundo Kusek & Rist (2004, p. xi), à medida que as demandas por resultados mais sólidos e por responsabilização aumentam, confere-se uma maior necessidade de acompanhamento e avaliação das políticas públicas, programas e projetos governamentais. O monitoramento e a avaliação (M & A) sur-

gem, então, como uma poderosa ferramenta de gerenciamento público capaz de proporcionar melhorias, se bem gerenciado, na forma como os governos e as organizações obtêm resultados. “Assim como os governos precisam de recursos financeiros, recursos humanos e sistemas de responsabilização, os governos também precisam de bons sistemas de *feedback* de desempenho”.

There is tremendous power in measuring performance. The ancient Egyptians regularly monitored their country's outputs in grain and livestock production more than 5,000 years ago. In this sense, monitoring and evaluation is certainly not a new phenomenon. Modern governments, too, have engaged in some form of traditional monitoring and evaluation over the past decades (KUSEK & RIST, 2004, p. XI).

Muitos países, em particular aqueles em desenvolvimento, buscam por melhores alternativas para se tornarem competitivos perante o cenário internacional, proporcionarem o bem-estar de seus povos, bem como o fortalecimento político de suas nações. “Parte da negociação implica inevitavelmente aderir a um conjunto de requisitos, condições e objetivos específicos, incluindo monitoramento e avaliação” (KUSEK & RIST, 2004, p. 4).

De acordo com Nogueira (2002), o monitoramento consiste em um processo sistemático e contínuo, cujo objetivo é produzir informações sintéticas que permitam ou oportunizem rápida avaliação situacional e adequadas intervenções que possam validar ou corrigir as ações monitoradas.

No âmbito das políticas públicas, o monitoramento é uma atividade sistêmica que objetiva provocar, por meio de informações seletivas e tempestivas, decisões que possam eliminar obstáculos à implantação de projetos, objetivos, programas ou, ainda, do Plano como um todo. Além desses fatos, o monitoramento proporciona um ambiente favorável ao aperfeiçoamento da

ação de governo, que por sua natureza, fomenta articulação, a análise transversal e territorial das políticas públicas “e, especialmente, contribui para que a entrega de bens e serviços pelo estado à sociedade ocorra o mais próximo do planejado” (MEDEIROS *et. al.* 2013, p. 459).

No que diz respeito à avaliação, Nogueira (2002, p. 142) afirma que o ato de avaliar significa “estabelecer, a partir de uma percepção intersubjetiva e valorativa e com base nas melhores medições objetivas, o confronto entre a situação existente previamente ao planejado e os objetivos e as metas alcançadas”.

Nesse cenário, Oliveira (1998, apud NOGUEIRA, 2002) observa que os critérios avaliativos clássicos de eficácia, a eficiência e efetividade podem ser entendidos como “recursos analíticos destinados a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação”. Esses critérios possibilitam a percepção das dimensões dos resultados a partir de suas definições.

De acordo com Nogueira (2002, p. 145), entende-se por eficácia “à avaliação de processos, isto é, se o programa ou projeto está sendo implementado de forma adequada para atingir os objetivos propostos e o grau de alcance dos mesmos”. A eficiência deve ser compreendida como avaliação de cunho estritamente econômico de custo-benefício, ou seja, o custo mínimo possível para o máximo de benefício possível. A efetividade, por outro lado, contém “um juízo de valor, estabelecido a partir da relação entre a execução de um programa e o impacto provocado entre ou sobre o segmento a que se destina”. Não se refere apenas à consecução das metas, mas a um conjunto de variáveis, o diferencial, onde se identifica o alcance da implantação do programa ou projeto e sua capacidade de positivas intervenções em dada realidade.

Em se tratando de planejamento governamental, a avaliação pode ser compreendida como um instrumento gerencial que tem por objetivo não somente controlar custos, assegurar a consonância legal de mecanismos ou medir a capacidade de implementação do Governo, mas incorpora-se desses

meios e de outros processos que possibilitem comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação dos beneficiários, introduzindo procedimentos de adequação dos programas à expectativa da sociedade. O processo avaliativo deve proporcionar a transparência, e, além disso, deve fornecer “a ampliação do conhecimento dos responsáveis pela implementação do Plano a respeito das políticas públicas conduzidas, fortalecendo sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados” (MEDEIROS *et. al.* 2013).

Kusek & Rist (2004) observam que os processos de monitoramento e avaliação, embora complementares apresentam importantes distinções. O monitoramento fornece subsídios a respeito do estágio de execução e desenvolvimento de uma dada política pública em um determinado período. Já a avaliação deve procurar entender o porquê das metas e dos resultados esperados estarem ou não sendo alcançados.

Outro fato relevante acerca dos instrumentos de monitoramento e avaliação condiz à alocação de recursos do setor público. Schick (2008, apud SANTOS, 2012) destaca “a importância de se ter informação sobre resultados para se desenvolver uma alocação orientada para resultados”. O autor explica que esse fato requer a compreensão de como os recursos se desdobram em resultados. Santos (2012) observa que esse fato exige procedimentos de análise subsidiados por processos de monitoramento e avaliação aliados a indicadores de produtos e resultados, e “outros métodos capazes de estimar os impactos de mudanças políticas e financeiras nas políticas públicas da sociedade”.

Esses processos, no tocante à esfera pública, detêm um vasto campo de aplicação, conforme descreve Mackay (2006, apud SANTOS, 2012), podendo ser utilizados, dentre outras finalidades, para:

- (i) ajudar no gerenciamento de projetos, programas ou políticas públicas, trazendo informações sobre o desempenho e grau de alcance das metas almejadas; (ii) auxiliar na formulação do orçamento, fornecendo evidências sobre a

implementação e resultados das políticas públicas para a tomada de decisão; (iii) servir como fonte de conhecimento, fornecendo feedback contínuo para o processo de gestão de forma a promover a aprendizagem organizacional; e (iv) promover a transparência e accountability, demonstrando os impactos e resultados das políticas públicas, como forma de se obter o apoio político e popular.

Assim, o monitoramento e a avaliação consistem em um processo inter-relacionado de um conjunto de parâmetros e informações que buscam o aprendizado e a melhoria na execução e efetivação de uma política pública. É importante destacar que tanto o monitoramento quanto a avaliação, bem como o inter-relacionamento desses processos detêm papel fundamental na construção de uma nova realidade que, no âmbito público, envolve o bem-estar da sociedade.

Cabe observar a importância de indicadores para um sistema de monitoramento e avaliação. Segundo Santos (2012, p. 24), “a tarefa básica de um indicador é expressar, de forma simples, uma determinada situação que se deseja avaliar”. Para Takashina (1999, apud SOLIGO, 2012, p.18), “os indicadores são representações quantificáveis das características de produtos e processos, sendo utilizados para a melhoria da qualidade e desempenho de um produto, serviço ou processo, ao longo do tempo”.

No campo das políticas públicas, os indicadores servem como balizadores da atuação governamental. “Os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade” (BRASIL, 2010, p. 21).

Nessa conjuntura, compete aos governos instituírem mecanismos de monitoramento e avaliação em seus programas e projetos, promover a prestação de contas e a transparência das ações governamentais, maior responsa-

bilização por resultados quanto à implementação de políticas públicas, o aprimoramento da gestão pública, e a maior efetividade na entrega de serviços e produtos à sociedade.

### **Modelo de M&A do PPA 2012-2015 do Governo Federal: uma breve análise**

O PPA 2012-2015, Lei Nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012, denominado “Plano mais Brasil”, possuiu uma estrutura inovadora, uma mudança de padrões em relação ao modelo de planejamento observado nos Planos Plurianuais a partir de 2000. O novo modelo reflete uma concepção de planejamento influenciada, especialmente, pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e os Programas Bolsa Família, Desenvolvimento Organizacional (PDE), e o Minha Casa Minha Vida, entre outros (BRASIL, 2011).

Além do mais, o Plano foi estruturado de maneira a dar coerência às ações do governo por meio da integração entre a dimensão estratégica e tático-operacional. No âmbito do PPA 2012-2015, a dimensão estratégica compreende os macrodesafios e a visão de longo prazo do governo federal, e entende-se por dimensão tática a definição dos caminhos para o alcance dos objetivos e das transformações apresentados na dimensão estratégica. Já a dimensão operacional reflete o desempenho da ação governamental, nela busca-se a eficiência do gasto público e o aperfeiçoamento à aplicação dos recursos e a qualidade dos produtos entregues (MELO, 2012).

O eixo principal de orientação do PPA 2012-2015 partia das diretrizes (visão estratégica e macrodesafios) e avançava pelos programas temáticos, seus objetivos e iniciativas. Concorrentemente a esse eixo, mas alinhado às diretrizes, instituiu-se o eixo secundário, que tratava dos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado (MEDEIROS *et. al.* 2013).

As mudanças estruturais de planejamento para a formulação do Plano



teve como principais objetivos: i) resgatar a função do planejamento governamental, que em períodos anteriores havia sido confundido com o orçamento; ii) permitir o monitoramento dos objetivos de governo e a gestão dos mesmos no PPA; iii) possibilitar o tratamento no Plano das políticas transversais e multissetoriais, além da regionalização das políticas públicas; e iv) permitir a reorganização da lógica de execução orçamentária, instituindo ao Plano uma linguagem de fácil compreensão aos atores envolvidos (BRASIL, 2011, *apud* MELO, 2012).

Comparativamente às edições antecessoras, o Plano Plurianual 2012-2015 apresentou profundas mudanças em termos de estrutura e processo de formulação, contudo, sem deixar de ter os programas como o principal elemento integrador do Plano. Foram eles que agruparam o conjunto de objetivos e iniciativas, selecionados criteriosamente e adotados pela Administração Pública federal para o horizonte quadrienal, além de terem sido os norteadores de boa parte dos processos de gestão do PPA. Esses programas foram monitorados no âmbito de cada um dos órgãos setoriais responsáveis, e suas iniciativas foram executadas com vistas ao alcance dos objetivos dos programas, entendendo-se que a avaliação ocorreu anualmente durante todo o período de vigência do Plano (MEDEIROS *et. al.* 2013).

A principal mudança foi a criação de programas temáticos e seus objetivos e iniciativas, em substituição à antiga estruturação, que se baseava em programas e ações. Essas últimas deixaram de incorporar o Plano e passaram a constar apenas na LOA. O programa e a ação deixaram de ser o elo entre o planejamento e orçamento, atribuindo esse papel à iniciativa. Nesse âmbito, as vinculações entre as ações orçamentárias e as iniciativas passaram a constar nas leis orçamentárias anuais (MELO, 2012).

De acordo com Medeiros *et. al.* (2013, p. 453), “o Programa Temático articula um conjunto de Objetivos afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de governo”. Ainda de acordo com os autores, os pro-

gramas temáticos retratam no PPA a agenda de governo orientada por temas das políticas públicas e norteiam as ações governamentais. “A abrangência do programa deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multisetorialidades e a territorialidade”.

Quanto ao processo de monitoramento e avaliação, a Lei nº 12.593/12 positivou, por meio da Seção II, três artigos relevantes, a saber:

Art. 16. O monitoramento do PPA 2012-2015 é atividade estruturada a partir da implementação de cada Programa, e orientada para o alcance das metas prioritárias da administração pública federal.

Art. 17. A avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

Art. 18. O Poder Executivo promoverá a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas.

No âmbito do PPA 2012-2015, conceitua-se monitoramento como um processo que consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é definida como uma investigação mais profunda de uma dada intervenção. Nesse enquadramento, observa-se, no Plano, que esses processos são “aliados essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidades e territorialidades das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população” (BRASIL, 2011, p. 123).

Ao descrever sobre a gestão do Plano, a Mensagem Presidencial dispôs acerca do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), orientando-o pelas seguintes diretrizes:

i) considerar a realidade de implementação de cada política, em base territorial, buscando assim uma abordagem flexível que subsidie decisões e contribua para a implementação; ii) atender às necessidades dos órgãos setoriais e de coordenação de governo, para subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis; iii) considerar as lições aprendidas com as experiências de monitoramento e avaliação no setor público em âmbito nacional e internacional; iv) observar as contribuições resultantes dos diálogos com os Entes Federados e sociedade durante o processo de elaboração do PPA; v) aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na Administração, trabalhando na busca de informações complementares; e vii) promover a sua implantação, de forma progressiva, segundo as prioridades estabelecidas pelo governo (BRASIL, 2011, p. 123).

Ainda de acordo com a Mensagem Presidencial, o SMA disponibiliza aos gestores públicos instrumentos de apoio à sua gestão, permitindo:

- I. Elaborar painéis de evolução de metas e indicadores e relatórios gerenciais, tais como balanços periódicos, relatórios de status, etc.;
- II. Cruzar informações de bases de dados e indicadores de diferentes órgãos de governo, de forma adaptada e adequada à tomada de decisão;
- III. Comunicar-se com os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas setoriais, especialmente nos casos envolvendo temas

transversais ou multissetoriais;

- IV. Atuar preventivamente em elementos críticos à consecução de metas;
- V. Identificar as necessidades de meios (RH, Orçamento, Metodologias de Gestão e Capacitação, Patrimônio, TI, etc.) para implementação de políticas públicas;
- VI. Realizar análises multissetoriais e especializadas da implementação do conjunto das políticas públicas.

A estrutura do Plano Mais Brasil foi formulada com a pretensão de monitorar, dentre outras questões: i) o cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas; ii) as agendas prioritárias; iii) as restrições sistêmicas à implementação de metas e iniciativas; iv) a implementação articulada de políticas complementares, em bases territoriais; e v) o cumprimento de condicionantes (indicadores socioeconômicos, ambientais, localização, critérios de seleção, diretriz política etc.) estabelecidos para realização de empreendimentos ou oferta de bens e serviços (BRASIL, 2011, p. 123).

Foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o “Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático”, que tinha como objeto os Programas Temáticos, seus indicadores, os objetivos, metas e iniciativas. Incorporava, também, a execução dos recursos orçamentários, extraorçamentários e as particularidades de gestão proveniente da implementação de cada política pública. O Guia de Monitoramento descreve um conjunto de estratégias para a gestão do PPA 2012-2015, instituindo aspectos relevantes para o amadurecimento do SMA do Plano.

Diagrama 01: Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015



Fonte: Brasil, 2012.

Em consonância ao Guia de Monitoramento PPA 2012-2015, foram considerados os seguintes objetivos estratégicos do monitoramento e avaliação do Plano:

- I. Orientar-se pela flexibilidade, pela criatividade e pelo conhecimento sobre a forma de organização das diversas políticas públicas e as possibilidades de informação em cada caso;
- II. Buscar complementaridade com outros sistemas de monitoramento e avaliação já existentes na Administração Pública Federal;
- III. Considerar a pactuação federativa de cada política pública;
- IV. Considerar a dimensão estratégica e os macrodesafios do PPA 2012-2015;
- V. Estimular a participação da sociedade;
- VI. Aprofundar a transparência e facilitar a comunicação de resultados.

De acordo com o Guia de Monitoramento PPA 2012-2015, o monitoramento temático tinha como objetivo ser uma ferramenta para a gestão do Plano, “com informações abrangentes e em linguagem acessível sobre o andamento geral da execução, possibilitando comunicação de resultados, controle social e cumprimento das exigências legais”. A avaliação tinha como propósito, dentre outros, os efeitos das políticas, programas e agendas, por meio de análise da evolução dos indicadores e/ou pesquisas avaliativas e a consistência, pertinência e suficiência da estrutura programática.

Cabe ressaltar que a lei do Plano positivou, em seu Art. 15, a responsabilidade do Poder executivo em enviar anualmente ao Congresso Nacional relatório de avaliação, contendo: i) avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; ii) situação, por Programa, indicadores, objetivos e metas; e iii) execução financeira das iniciativas.

Com o fulcro de regulamentar a Lei nº 12.593/12, bem como a gestão do Plano, foi publicado o Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, instituiu-se “princípios, competências e procedimentos para a sua gestão, que compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA”.

Para gerir as informações do Sistema de Monitoramento e Avaliação, o Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 foi o responsável por instruir a operacionalização do novo sistema de informação, em substituição ao SI-GPLAN, desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), unindo o planejamento e orçamento em uma única ferramenta. As informações do monitoramento temático eram organizadas, via SIOP, em campos de preenchimento de acordo com o atributo do Plano e a natureza dos dados (BRASIL, 2012, p. 16).

Outro fato relevante ao processo de monitoramento e avaliação do PPA

2012-2015 foi em relação à participação social e federativa. “A ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade” (BRASIL, 2011, p. 124).

Para que o processo de participação social fosse iniciado, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) tiveram que elaborar, em conjunto, uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse à sociedade apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor. De acordo com o sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>3</sup> foi delineado, então, como espaço de interação com a sociedade, um grande Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, que contaria com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade.

O Fórum Interconselhos passou a ser um instrumento de monitoramento contínuo do Plano, oferecendo espaço para pactuações, com a participação de conselheiros e outros representantes de entidades da sociedade civil. O evento ocorria presencialmente duas vezes ao ano, uma a cada semestre, e eram apresentados os cumprimentos dos objetivos, metas, e execução orçamentária correspondente às Agendas Transversais<sup>4</sup>.

No V Fórum, “a sociedade pôde apresentar contribuições na forma de emendas ao texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que foram analisadas e respondidas individualmente” (BRASIL, 2015, p. 112).

A ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade foi um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade. O PPA 2012-2015 foi um instrumento para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado.

Logo, a estratégia de monitoramento e avaliação adotada pelo Governo

Federal para o PPA 2012-2015 contribuiu para a construção de melhorias, tendo como base o aprendizado observado na gestão de Planos anteriores. Ademais, institucionalizou um novo Sistema de Informação integrado, corrigiu falhas dos processos, e fortaleceu a participação da sociedade na gestão do Plano.

## **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS DO ESTADO DE ALAGOAS: UMA PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL**

Em Alagoas, o PPA 2016-2019, Lei nº 7.798 de abril de 2016, positiva em seu Art. 5º que a “gestão do Plano observará os princípios da transparência, eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão da programação governamental”. Além do que, cabe ao Poder Executivo do Estado dispor de sistema de informações gerenciais e de planejamento para o apoio à gestão do Plano, com características de sistema estruturador de governo.

De acordo com a lei do referido PPA, o Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa, anualmente, relatório de avaliação do Plano, estruturado pelos seguintes aspectos:

- i) desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do Governo em relação aos objetivos estabelecidos; ii) demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto; iii) demonstrativo, por programa e por ação, de execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo as fontes de recursos – fiscal, seguridade social e investimento das empresas; e iv) consolidação da realização física e financeira das metas de projetos e atividades de cada um dos programas de cada unidade orçamentária ou órgão.



A estruturação oficial de um Modelo de Monitoramento e Avaliação para os Planos Plurianuais do Estado de Alagoas, em especial o PPA 2016-2019 parte de dois pontos relevantes: o primeiro trata a importância que o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas exerce positivamente nos resultados, e, por conseguinte, maior eficácia na alocação dos recursos públicos, transparência governamental e amplitude do bem-estar social; em segundo, compete à Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), enquanto Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado, coordenar, orientar, estabelecer diretrizes e dispor de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais de Alagoas, além de cumprir as exigências legais imbuídas na Lei nº 7.798/16.

Nesse espectro, o desenvolvimento de um modelo adequado às particularidades do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado destina-se a permitir a melhoria contínua do ciclo da gestão do Plano Plurianual, ou seja, sua formulação, execução, monitoramento, avaliação e revisão. A presente Proposta visa dotar os gestores públicos de uma melhor gestão de programas e de políticas públicas, auxiliar na tomada de decisões, possibilitar o aumento da transparência das ações governamentais e promover o aprendizado à Administração Pública.

Cabe destacar que este Modelo se trata de uma proposta inicial e está orientada para o desenvolvimento de um arranjo amplo que incorpore os diversos Planos Plurianuais do Estado de Alagoas. Entretanto, devido às especificidades das estratégias governamentais que configuram a arquitetura dos Planos, será importante uma breve análise acerca do PPA 2016-2019, visando dotar o modelo de mecanismos de monitoramento e avaliação compatíveis à estrutura do referido Plano, sem, no entanto, perder a essência de um modelo abrangente, capaz de flexionar-se aos arcabouços dos PPA subseqüentes.

### **Estrutura do PPA 2016-2019 do Estado de Alagoas**

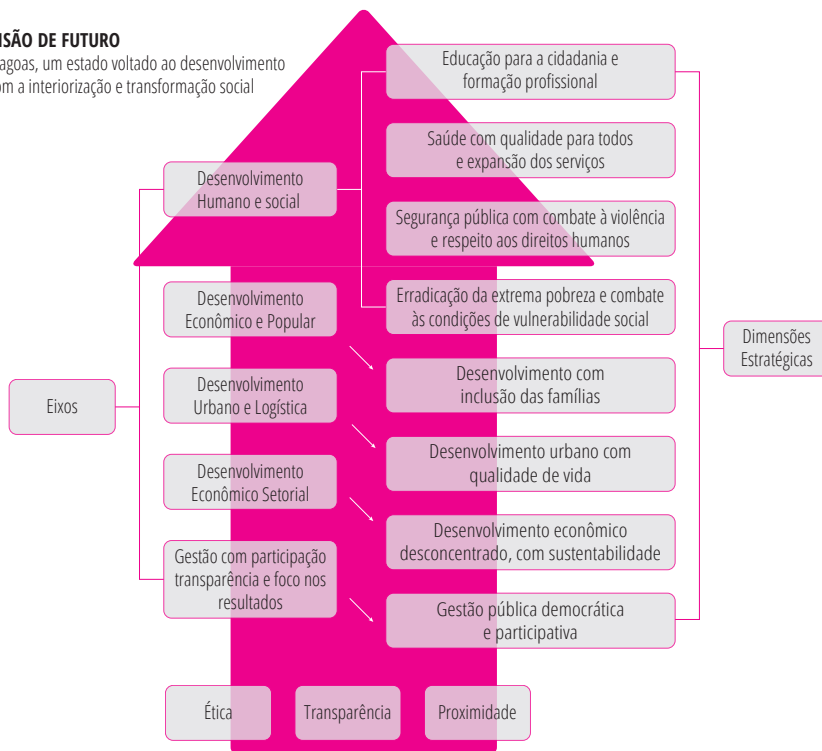
Em termos de planejamento, a estruturação do PPA 2016-2019 foi

orientada mediante uma macro estratégia de Governo, baseada numa visão de futuro, cinco eixos e oitos dimensões estratégicas. Incorpora-se, também, a essa estrutura, o planejamento dos órgãos setoriais, observado no conjunto de suas ações inseridas em 19 diferentes Programas Temáticos (ver anexo A).

**Diagrama 02: Mapa Estratégico do PPA/AL 2016-2019**

**VISÃO DE FUTURO**

Alagoas, um estado voltado ao desenvolvimento com a interiorização e transformação social



Fonte: Alagoas, 2016.

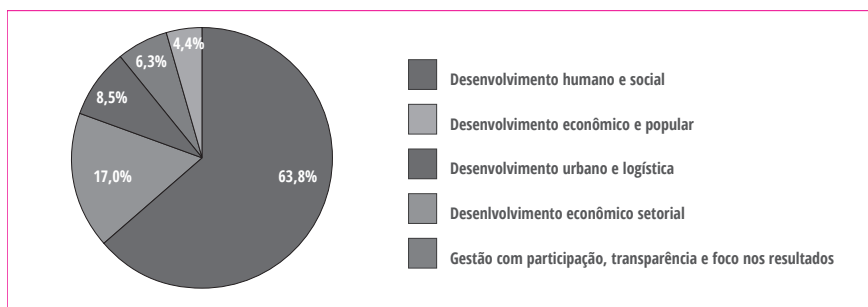
A lei do Plano está esquematizada em dois volumes, o primeiro contém o cenário socioeconômico de Alagoas, a capacidade de investimento do Estado, bem com as diretrizes estratégicas de Governo; o segundo, estrutura, por meio da matriz programática, os programas e ações do Poder Executivo e os

Poderes Legislativo e Judiciário. A sequência dos capítulos foi estabelecida da seguinte forma:

- Capítulo I: Realidade Socioeconômica;
- Capítulo II: Finanças Públicas;
- Capítulo III: Eixos de Desenvolvimento, Diretrizes e Dimensões, e; Matriz Programática.

Quanto aos recursos previstos para o horizonte 2016-2019, o PPA foi orçado em aproximadamente R\$ 6,7 bilhões e sua programação, por Eixo, se deu conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico 01: Orçamento PPA 2016-2019 por Eixo**



Fonte: Alagoas, 2016.

A coordenação da formulação do Plano Plurianual 2016-2019 inovou ao basear a divisão geográfica do referido PPA no “Modelo de Regionalização para o planejamento estadual de Alagoas”. Anteriormente, as divisões regionais do Estado eram criadas com critérios voltados para o atendimento das necessidades do Órgão Central e dos Órgãos Setoriais. Sem parâmetros que atendessem, portanto, as necessidades do planejamento global e regional (ALAGOAS, 2014).

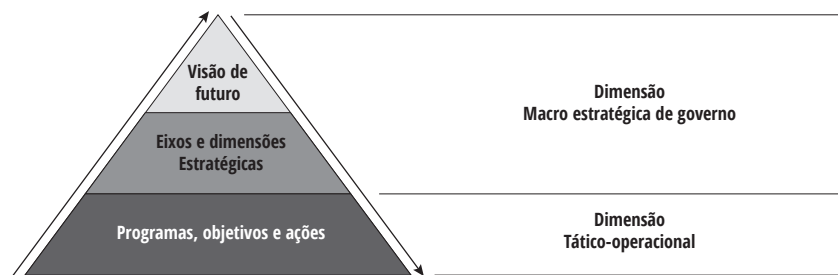
Nesse âmbito, a elaboração do Modelo de Regionalização teve como

objetivo central estabelecer “os parâmetros e as variáveis de base para o Modelo e propor um recorte espacial útil e racional para a organização político-territorial do planejamento do Estado, com vistas à integração da gestão e das políticas públicas estaduais”. (ALAGOAS, 2014)

Por intermédio do conceito de polarização e a utilização de parâmetros socioeconômicos e culturais regionais, foram estabelecidas nove Regiões de Planejamento, assim definidas: Região Metropolitana; Tabuleiros do Sul; Baixo São Francisco; Região Agreste; Planalto do Borborema; Serrana dos Quilombos; Região Norte; Médio Sertão e Região Alto Sertão. (ver anexo B).

Sob o ponto de vista do monitoramento e avaliação, a composição do Plano permite a identificação de duas dimensões, a dimensão macro estratégica de Governo e a Dimensão Tático-Operacional. A primeira abrange os eixos e dimensões estratégicas de Governo, entendidos como “caminhos” norteadores para o alcance da visão de futuro. A segunda dimensão compreende, sob a orientação estratégica governamental e dos objetivos dos Programas, o planejamento das Secretarias de Estado e seus vinculados.

**Diagrama 03: Dimensões do PPA/AL 2016-2019**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Essas dimensões devem compor um contínuo fluxo de informações entre si, e cabe a um Sistema de Monitoramento e Avaliação de PPA fazer com

que haja essa interação, viabilizando o acompanhamento e avaliações quanto à execução e implementação do conjunto das políticas públicas. Assim, a sistemática permite a correção de desvios de execução, a eficiente alocação dos recursos públicos, bem como a melhoria dos processos relativos ao ciclo de gestão do Plano.

### **Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Alagoas (SIAFE)**

Recentemente, a Secretária de Estado da Fazenda de Alagoas – SEFAZ, em parceria com a SEPLAG/AL, implantaram uma nova ferramenta de gestão, o SIAFE/AL. Desenvolvida pela empresa LOGUS, sua tecnologia permite a integração dos procedimentos de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade da Administração Pública do Estado.

O SIAFE/AL substituiu o Sistema de Planejamento e Gestão (SIPLAG) e o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/AL), esse último está em execução desde a década de 1980. Os mecanismos adotados nessas ferramentas não permitiam avanços significativos para o processo de planejamento, principalmente por haver dificuldades de interrelação das informações orçamentária e físico-financeira, já que os Sistemas não possuíam inter-relação, o que demanda exorbitante tempo e esforços técnicos para o monitoramento das mais de 500 ações do PPA 2016-2019.

De acordo com a Agência Alagoas<sup>5</sup>, o novo Programa permitir maior agilidade, transparência, integração e eficiência. Além do mais, os Estados do Amapá, Espírito Santo, Piauí e Rio de Janeiro amadureceram o Sistema, o que possibilitou meios para a rápida tomada de decisões por parte do gestor e permitiu, inclusive, interação entre as pastas.

A partir de 2018, o SIAFE/AL permitirá o acompanhamento integrado das ações e suas respectivas metas, assim como o monitoramento dos Programas Temáticos, já que essa ferramenta possui, pré-estruturado, os módulos

de acompanhamento desses elementos. Imbui-se de um conjunto de informações pertinentes ao processo e possibilita aos gestores o fácil acesso e manuseio dos dados.

A introdução dessa nova ferramenta irá revolucionar, em tese, a gestão e a maneira como os processos de planejamento e orçamento são delineados no Estado. No tocante ao monitoramento e a avaliação, tema deste trabalho, o SIAFE, por ser tratar de um *software* inovador, permitirá a construção de mecanismos mais concisos e próximos da realidade intervida.

Assim, a estrutura tecnológica do Modelo proposto parte das particularidades essenciais e estruturais identificadas no SIAFE/AL, haja vista sua fundamental importância enquanto elemento integrador e norteador do ciclo de planejamento<sup>6</sup> do Estado de Alagoas.

### **Proposta de Modelo de M&A para os PPA's do Estado de Alagoas**

Os itens a seguir compõem o desenvolvimento da estrutura proposta, por este trabalho, para os processos de monitoramento e avaliação físico e financeiro dos Planos Plurianuais do Estado de Alagoas.

#### ***A Rede de Monitoramento & Avaliação***

No âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado, a Rede de Monitoramento & Avaliação surge como um mecanismo do ciclo de gestão do PPA, e tem como objetivo dotar os gestores públicos do Poder Executivo de um instrumento de controle estruturado e atualizado, com vistas a facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a realização dos resultados positivados no Plano.

Propõe-se que a Rede deverá ser constituída pelas instâncias do Comitê de Gestão Estratégica do PPA e o Comitê de Gestão Tático-Operacional do PPA, criados e regulamentados por Portaria. Nesses termos, compete à Rede de M&A:

- Definir estratégias e metodologias para o monitoramento e a avaliação da execução físico-financeira dos programas e ações dos Planos Plurianuais do Estado de Alagoas;
- Gerir e acompanhar o processo de revisão da lei do PPA, bem como identificar e validar as ações prioritárias que comporão os Anexos de Metas e Prioridades da LDO;
- Delinear e validar o conjunto de indicadores dos Programas Temáticos;
- Certificar que os Órgãos Setoriais e seus vinculados, responsáveis pela execução de ações, mantenham informações fidedignas e atualizadas no SIAFE/AL, o que permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna;
- Assegurar que a Administração Pública do Estado incorpore os procedimentos de monitoramento e avaliação de sua programação, previamente estabelecidos pelo Órgão Central, e;
- Proporcionar maior transparência às ações do Governo.

Deverão participar do processo de monitoramento e avaliação os agentes que detêm competência afeta ao Sistema de Planejamento e Orçamento do Órgão Central e dos Órgãos Setoriais, os quais, sem prejuízo de suas atribuições cotidianas, cooperarão, por meio dos Comitês, na produção de informações quanto à execução física e financeira dos programas e ações do Plano.

Os referidos Comitês surgem, nesta proposta, como um importante marco de integração entre o Governo, o Órgão Central e os Órgãos Setoriais, e tem por finalidade fortalecer a gestão do Plano Plurianual e, em especial, instituir os processos de monitoramento e avaliação de Programas e ações estruturados na Dimensão tático-operacional, convergindo para o atendimento das diretrizes estratégicas governamentais, que deverão resultar em melhoria do bem-estar dos alagoanos.

O Comitê de Gestão Estratégica poderá ser constituído pelo Governador do Estado; Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio e de-

mais Secretários Setoriais; Secretário Executivo de Planejamento e Gestão; Superintendente de Planejamento e Políticas Públicas; Gerente de Planejamento e Políticas Públicas; e pelo Gerente de Monitoramento e Avaliação de Programas. Já o Comitê de Gestão Tático-Operacional poderá ser formado pelos Gerentes dos Programas (monitores da SUPLAN) e pelos técnicos setoriais indicados para o acompanhamento da execução das ações de seus respectivos Órgãos.

O Gerente será o integrante da SUPLAN que irá acompanhar as informações disponibilizadas no SIAFE, sendo a principal referência quanto à orientação, apoio técnico e metodológico às equipes responsáveis pela execução de ações das Secretarias e seus Órgãos vinculados.

Para fins da Rede de M&A, a seguir estão relacionados, distintamente, os deveres e atribuições sugeridos para o Comitê de Gestão Estratégica e o Comitê de Gestão Tático-Operacional.

#### **Comitê de Gestão Estratégica do PPA:**

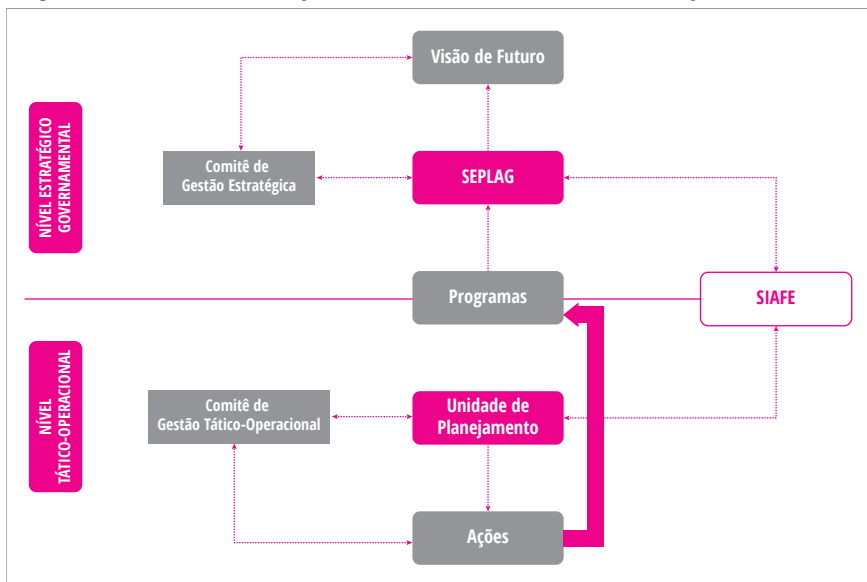
- Coordenar, juntamente à SEPLAG, o processo de monitoramento e avaliação dos PPA;
- Coordenar, juntamente à SEPLAG, o processo de Revisão dos Planos Plurianuais e suas políticas públicas;
- Expedir, juntamente à SEPLAG, normas complementares necessárias à implantação, execução e operacionalização do processo de acompanhamento físico e financeiro e de avaliação do PPA;
- Fiscalizar o cumprimento das normas monitoramento, avaliação e revisão do Plano;
- Orientar e prover apoio técnico ao Comitê Tático-Operacional que se incumbem do monitoramento e avaliação dos Planos e Programas de suas respectivas áreas;
- Definir os responsáveis por gerir os Programas Temáticos, e;
- Supervisionar, juntamente à SEPLAG, a definição e atualização de indicadores socioeconômicos dos Programas do PPA 2016-2019;



### Comitê de Gestão Tático-Operacional:

- Garantir a organização interna quanto à operacionalização do processo de acompanhamento físico e financeiro e de avaliação do PPA, em consonância com as normas e orientações expedidas pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento;
- Garantir a atualização das informações do desempenho físico e financeiro;
- Assegurar a qualidade das informações constantes no processo de acompanhamento físico e financeiro e de avaliação do PPA junto ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado;
- Monitorar a realização das metas físico-financeira das ações;
- Acompanhar a evolução dos indicadores elencados nos Programas, e;
- Realizar anualmente a avaliação do PPA da sua área de competência de forma articulada com os Gerentes dos Programas.

Diagrama 04: Fluxo de Informações da Rede de Monitoramento & Avaliação



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

## **Monitoramento**

O processo de monitoramento deverá contribuir para informar aos gestores, em tempo hábil, o andamento da execução físico-financeira das metas positivadas, de forma que permita, quando necessário, despender todos os esforços cabíveis para superar situações imprevistas, e/ou corrigir rumos, tendo em vista garantir o alcance dos objetivos previamente estabelecidos.

Nesse sentido, será importante o comprometimento dos agentes envolvidos no processo, principalmente aqueles contidos nos Comitês de Gestão Tático-Operacional e de Gestão Estratégica, de modo que insiram do SIAFE/AL informações incontestáveis sobre a execução da programação, facilitando a medição do impacto causado por um determinado programa ou ação em andamento.

O monitoramento será realizado por meio dos Programas Temáticos, já que seus objetivos indicam os resultados pretendidos e as ações que os integram têm metas e custos quantificados. Desse modo, o trabalho será desenvolvido no módulo do SIAFE/AL denominado “Acompanhamento do PPA”, em que se espera:

- a) Acompanhar a evolução dos indicadores dos Programas;
- b) Monitorar o desempenho físico e financeiro das ações, bem como manter atualizadas as informações restritivas;
- c) Monitorar o alcance das metas dos produtos das ações, e;
- d) Acumular informações necessárias à revisão anual do Plano Plurianual.

Para tornar possível o alcance das referidas informações, o SIAFE/AL estará disponível aos usuários via *web* e serão extraídas bimestralmente as informações de execução físico-financeira das ações.

O módulo de Acompanhamento do PPA no SIAFE/AL possibilitará a inserção e a visualização, diariamente, de informações acerca da execução das

ações dos diversos órgãos da Administração de Alagoas. Sugere-se a disponibilização dos seguintes dados no sistema:

- Dotação inicial: montante de recursos previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), para as ações do exercício analisado;
- Dotação atual: corresponde à dotação inicial da LOA, incluindo os créditos e débitos de dotação realizados até a data acompanhada;
- Dotação autorizada: corresponde à dotação atual da ação deduzida à parcela de recursos contingenciados no exercício;
- Valor empenhado: parcela da dotação autorizada da ação empenhada;
- Valor liquidado: parcela do valor empenhado da ação que foi liquidada;
- Valor pago: parcela do valor liquidado da ação que foi paga, e;
- Execução física: parcela da execução física dos produtos das ações.

**Caberá ao responsável da ação:**

- I. Registrar e manter atualizada a execução física dos produtos das ações sempre que houver uma liquidação de recursos;
- II. Manter atualizada a situação do andamento de cada produto da ação;
- III. Identificar restrições ao andamento regular da execução dos produtos tipificando-as;
- IV. Apresentar detalhes sobre o andamento e decisões tomadas acerca das restrições apontadas, e;
- V. Manter comunicação com o gestor do Programa no qual a ação está inserida.

**Caberá ao gestor do Programa Temático:**

- I. Articular-se com os responsáveis setoriais cujas ações integram o Programa;
- II. Monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do Programa;

- III. Buscar mecanismos inovadores, juntamente ao Secretário das pastas, para o financiamento e gestão do Programa;
- IV. Gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa;
- V. Monitorar e avaliar os indicadores e objetivos dos Programas;
- VI. Certificar que se mantenham atualizadas as informações do desempenho físico das ações do órgão, mediante alimentação no SIAFE/AL;
- VII. Validar, juntamente aos Secretários das pastas e/ou respectivos técnicos setoriais, as informações das ações contidas no SIAFE/AL, e;
- VIII. Articular-se com os membros do Comitê Estratégico.

### ***Avaliação***

Para avaliar a eficácia das previsões iniciais e finais da despesa orçamentária e das metas físicas estabelecidas, para um exercício, comparativamente às respectivas realizações, propõe-se a inserção de uma Régua à estrutura do SIAFE/AL, desenvolvida pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP<sup>7</sup>, em que são enquadrados os desempenhos alcançados pelos Programas na execução do planejamento dos Órgãos Setoriais.

#### **Quadro 01: Régua de Parâmetros**

Abaixo de 40,00%	40,01% a 60,00%	60,01% a 80,00%	80,01% a 90,00%	90,01% a 110,00%	110,01% a 120,00%	120,01% a 140,00%	140,01% a 160,00%	Acima de 160,01%
Altamente deficiente	Deficiente	Regular	Bom	Ótimo	Bom	Regular	Deficiente	Altamente deficiente

Fonte: ABOP, 2017

A Régua define os seguintes parâmetros para mensurar o grau de desempenho alcançado na realização/execução do planejamento do Órgão:

- Será indicada como “Ótimo” a ação que atingir a faixa de 90,01% a 110,00%;
- Será indicada como “Bom” a ação que atingir a faixa entre 80,01% e 90,00%, ou ainda, a faixa entre 110,01% e 120,00%;

- Será indicada como “Regular” a ação que atingir a faixa entre 60,01% e 80,00%, ou ainda, a faixa entre 120,01% e 140,00%;
- Será indicada como “Deficiente” a ação que atingir a faixa entre 40,01% e 60,00%, ou ainda, a faixa entre 140,01% e 160,00%, e;
- Será indicada como “Altamente Deficiente” a ação que atingir a faixa entre 0% e 40,00%, ou ainda, acima de 160,01%.

Portanto, como verificado acima, quanto mais próximo de 100%, melhor o desempenho alcançado, e quanto mais distante, pior o desempenho. No caso das metas físicas, consideram-se os intervalos da Régua até 100%, os demais intervalos servirão apenas para execução orçamentária.

### **Análise do índice de planejamento e programação da despesa - PPD**

Para a Análise do Planejamento e Programação da Despesa (PPD) - Capacidade de Planejar serão utilizados os seguintes parâmetros:

- Dotação Inicial (recursos orçamentários previstos);
- Despesa Empenhada (valor do orçamento comprometido com os credores dos Órgãos para liquidação dos compromissos assumidos).

Por intermédio do resultado do PPD poderá visualizar de que forma os Órgãos estão efetivamente projetando a despesa, ou seja, se estão realizando corretamente a previsão do orçamento no processo do PPA, utilizando a seguinte equação:  $PPD = \text{Empenhado} / \text{Dotação Inicial} * 100$ .

### **Análise do índice da capacidade operacional e financeira - COFD**

Para a Análise da Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD) - Capacidade de Executar, serão utilizados os seguintes parâmetros:

- Dotação Atualizada (recursos orçamentários + créditos adicionais);
- Despesa Empenhada (valor do orçamento comprometido com os credores dos órgãos para liquidação dos compromissos assumidos).

Por meio do resultado do COFD, pode-se visualizar de que forma os órgãos estão efetivamente executando os recursos, ou seja, como está a capacidade do Órgão quanto à sua gestão financeira, utilizando a seguinte equação:  $COFD = \text{Empenhado} / \text{Dotação Atualizada} * 100$ .

Para que a metodologia seja utilizada, será adotado o estágio que representa o fator gerador da despesa pública, qual seja o “Empenho”. Dessa forma, pretende-se obter uma representação mais leal das previsões iniciais e finais, comparativamente às respectivas realizações.

### **Relatórios Gerenciais**

Com base nas informações da Régua de Parâmetros extraídas no SIAFE/AL e análises de cunho qualitativo, propõe-se um conjunto de avaliações, que poderão ser:

- Autoavaliação: monitoria e avaliação da execução das ações – projetos e atividades, executada pela própria Unidade de Planejamento, sob responsabilidade dos gerentes dos Programas e os executores das ações, validado pelo Secretário da Pasta;
- Avaliação do Programa: monitoria e avaliação dos indicadores e objetivos, executada pelos gerentes dos Programas, validado pelo Comitê de Gestão Estratégica;
- Avaliação anual: avaliação anual do Plano Plurianual, realizada pela SE-PLAG, com base nas autoavaliações, nas avaliações dos Programas e na sua própria monitoria e avaliação, sob responsabilidade do Comitê de Gestão Estratégica, validado pelo Chefe do Poder Executivo.

Destarte, é pertinente a construção metodológica de Oficinas de Monitoramento e Avaliação, que deverão buscar a integração dos Órgãos Setoriais e a simetria das informações, com o intuito de dar ciência dos rumos aos ges-

tores da Administração do Estado e possibilitar possíveis ajustes e correções, estabelecidas nos prazos:

- Bimestral: Gestores dos Programas e responsáveis pela execução das ações (até o 10º dia);
- Trimestral: Gestores dos Programas e representantes do Comitê de Gestão Estratégica, dividido sequencialmente por programa temático (até 20º dia);
- Semestral: Comitê de Gestão Estratégica e o Chefe do Poder Executivo do Estado (até o 25º dia).

Estão previstos, nesta Proposta, relatórios padronizados contendo informações objetivas e sucintas acerca do andamento dos programas e ações, estruturado:

- Bimestralmente: elaborado pelos Gerentes dos Programas até o quinto dia do mês subsequente ao bimestre encerrado;
- Trimestralmente: elaborado pela SEPLAG até o décimo quinto dia do trimestre subsequente e encaminhado aos Comitês da Rede de Monitoramento e Avaliação para conhecimento e providências cabíveis;
- Anualmente: relatório de avaliação do PPA 2016-2019 até o trigésimo dia do primeiro mês do ano e encaminhado às Secretarias de Estado e ao Gabinete Civil para conhecimento e deliberações no que for pertinente, a tempo de ser usado nas formulações e revisões dos próximos Planos Plurianuais.

### ***Decreto regulamentador***

Para que os processos propostos neste trabalho sejam implementados efetivamente, far-se-ão necessário, a redação e a aprovação de um Decreto regulamentador que institua os mecanismos de acompanhamento físico e fi-

nanceiro e de avaliação do Plano Plurianual (PPA), pois sem a vinculação jurídica adequada não haverá o “sentimento” de obrigatoriedade por partes dos atores envolvidos, dentre outros fatores.

Contudo, não cabe, aqui, redigir e estabelecer instrumentos legais, mas orientar o Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado à construção de normas, tendo em vista a utilização desse instrumento nos modelos de monitoramento e avaliação do Governo Federal e dos estados mais avançados metodologicamente, a exemplo de Santa Catarina.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É de salutar relevância a geração de informações e subsídios que permitam avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações governamentais. A estruturação de um Modelo de Monitoramento e Avaliação viabiliza a integração das políticas públicas e a inter-relação entre os Órgãos Setoriais e o Órgão Central, a transparência e a prestação de contas do gasto público, o aprimoramento contínuo da formulação e execução dos Planos Plurianuais, bem como a promoção à cultura de uma gestão orientada para resultados.

Ademais, a proposta apresentada neste trabalho tem o intuito de proporcionar, por intermédio de um Modelo de Monitoramento e Avaliação para os Planos Plurianuais do Estado de Alagoas, resultados mais concisos na execução dos projetos e das políticas públicas, o que contribuirá para melhores benefícios e maior grau de bem-estar à sociedade alagoana, no que se refere, claro, às ações de âmbito governamental.

### **REFERÊNCIAS**

ABOP. **Régua de Parâmetros**. Disponível em: < <http://www.abop.org.br/>> . Acesso em: 01 ago. 2017

AGÊNCIA ALAGOAS. **Governo lança sistema de gestão que coloca AL à frente de**



**estados do País.** Disponível em: <<http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/13691-governo-lanca-sistema-de-gestao-que-coloca-al-a-frente-de-estados-do-pais/>>. Acesso em: 04 ago. 2017

ALAGOAS. **Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas.**

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Maceió, 2014

ALAGOAS. **Plano Plurianual Participativo do Estado de Alagoas. PPA de Bolso 2016-2019.** SEPLAG, 2016

ALAGOAS. **Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas.**

Maceió: SEPLANDE, 2014

ALAGOAS. **Plano Plurianual do Estado de Alagoas – PPA 2012-2015.** Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Maceió, 2012

ALAGOAS. **Plano Plurianual do Estado de Alagoas – PPA 2016-2019.** Maceió: SEPLAG, 2016

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica.** In: GIACOMONI, James & PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006

AMBONI, Cinthia Soares. **Aspectos Relevantes do Planejamento Governamental e do Plano Plurianual.** Monografia (Curso de Especialização em Gestão Pública) – Universidade Aberta do Brasil. Maringá, 2011

BAHIA. **Manual de Avaliação Inicial de Programas de Governo.** Secretaria de Estado do Planejamento. Salvador, 2013

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011

BRASIL. **Agendas Transversais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/monitoramento-participativo/agendas-transversais>>. Acesso em: 05 ago. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016

BRASIL. Decreto (1998). **Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2016

BRASIL. **Fórum Interconselhos**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/monitoramento-participativo/forum-interconselhos>>. Acesso em: 05 ago. 2016

BRASIL. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015**: Módulo de Monitoramento Temático. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2012

BRASIL. **Indicadores de Programas**: guia metodológico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Brasília, 2010

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2011

- BRASIL. **Portaria (1999). Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99.** Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria\\_42.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_42.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2016
- BRASIL. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2014.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2015
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** Barueri: Manole, 2012
- CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento.** Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2001;
- DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2019
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil.** Revista do Serviço Público, nº 53, out-dez, 2002
- GUBBERMAN, Gustavo; KNOOP, Glauco. **Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira.** Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, nº 2, p. 53-77, julho-dezembro, 2011
- GUSSO, Divonzir Arthur; CALMON, Katya Maria Nasiaseni. **A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Planejamento e Políticas Públicas, 2002

- HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco, organizadores. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª edição, 2014
- KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners**. Washington: The World Bank, 2004
- MEDEIROS, Bastos Márcio *et. al.* **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013
- MELO, Patrícia Coimbra Souza. **Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os desafios do PPA 2012/2015**. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012
- MIANO, V. Yoshihara; COSTA, Lustosa Frederico. **Planejamento Governamental no Brasil: entre a estratégia e a rotina processual**. Escuela de Administración y Negocios. Buenos Aires, 2014
- NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais: revendo conceitos básicos**. São Paulo, KATÁLYSES, v. 5 n. 2, p. 141-152, jul-dez, 2002
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios**. In: GIACOMONI, James & PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006
- PORTAL ALAGOAS EM DADOS. Disponível em: <<http://dados.al.gov.br/>>. Acesso em: 08 de agosto de 2017

RIO DE JANEIRO. **Manual de Monitoramento e Avaliação do PPA/RJ 2012-2015**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2012

SANTOS, Adriana Rodrigues. **Monitoramento e Avaliação de Programas no Setor Público: a experiência do PPA do Governo Federal no período de 2000-2011**. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009

SILVEIRA, José Paulo; GARCES, Ariel. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Brasília, Revista do Serviço Público, v. 4, p. 53-77, out/dez, 2002

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: **Conceito e Complexidade do Mensurar em Estudos de Fenômenos Sociais**. São Paulo, Est. Aval. Educ. v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012

TCDF. Índices de Avaliação da Despesa. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/contas/2004/arq18-indavaliacao\\_despesa.pdf](http://www.tc.df.gov.br/contas/2004/arq18-indavaliacao_despesa.pdf)> Acesso em: 01 ago. 2016

TEIXEIRA, Anibal. **Repensando o Governo**. São Paulo: Clío Editora, 2009

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

## NOTAS DO CAPÍTULO

1. Os entes federativos compõem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, e compreendem a União, Estados e Municípios, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, Art. 18.
2. O GTI foi um grupo composto, em 1997, por representantes dos principais órgãos do Governo Federal responsáveis pelo Planejamento, Orçamento, Controle, Contabilidade e Estatística, além de representantes da sociedade civil, e tinha como missão elaborar, em sessenta dias, o projeto de lei previsto no § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Contudo, seus trabalhos foram concluídos sem a elaboração do projeto de lei complementar. No entanto, “as conclusões do GTI buscaram integrar o planejamento e o orçamento por meio do aperfeiçoamento das definições e conceitos das principais categorias programáticas dos três instrumentos orçamentários: PPA, LDO e LOA” (GARCIA, 2000, apud MELO, 2012, p. 22-23).
3. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/monitoramento-participativo/forum-interconselhos>>. Acesso em: 05 de agosto de 2017.
4. Reúnem um conjunto de compromissos governamentais que possibilitam aos grupos sociais vulneráveis direitos públicos, com o objetivo de reduzir as desigualdades das diversas políticas públicas setoriais.
5. Disponível em: <<http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/13691-governo-lanca-sistema-de-gestao-que-coloca-al-a-frente-de-estados-do-pais>>. Acesso em: 04/08/2017.
6. PPA, LDO e LOA.
7. Metodologia disponível em: <[www.abop.org.br](http://www.abop.org.br)> - informativos 58, 60 e 67; Disponível, também, em: <[www.tc.df.gov.br/contas/2004/arq18-indavaliacao\\_despesa.pdf](http://www.tc.df.gov.br/contas/2004/arq18-indavaliacao_despesa.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

## ANEXO A

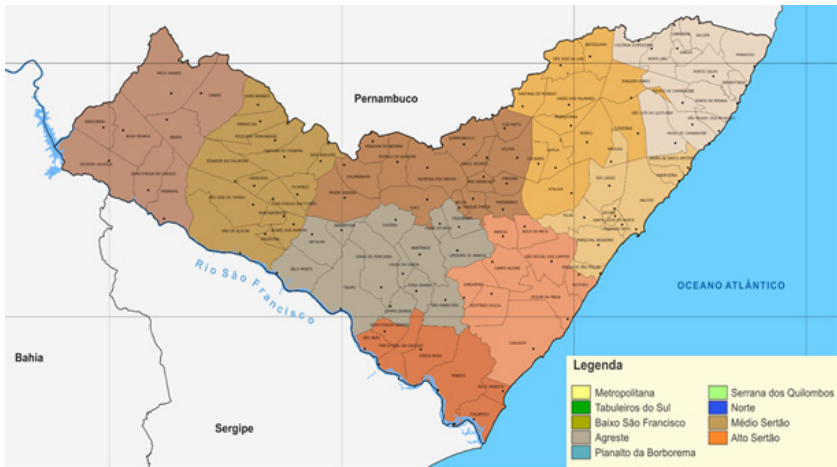
### Programas do PPA 2016-2019

Eixos	Dimensões estratégicas	Programas	Nº de ações
Desenvolvimento urbano e logística	Desenvolvimento urbano com qualidade de vida	Infraestrutura, logística e transporte	33
		Habilitação e mobilidade urbana	13
Desenvolvimento econômico setorial	Desenvolvimento econômico desconcentrado, com sustentabilidade	Agronegócio	3
		Indústria, energia e turismo	18
		Ciência e tecnologia	21
		Recursos hídricos e meio ambiente	22
Gestão com participação, transparência e foco nos resultados	Gestão pública democrática e participativa	Transparência governamental	8
		Planejamento e gestão participativos e inovadores	121
		Administração financeira	4
Desenvolvimento humano e social	Educação para a cidadania e formação profissional	Educação	43
		Formação profissional	9
	Saúde com qualidade para todos e expansão dos serviços	Saúde e saneamento básico	67
	Segurança pública e defesa social	Segurança pública e defesa social	53
	Erradicação da extrema pobreza e combate às condições de vulnerabilidade social	Direitos humanos e cidadania	24
Cultura, esporte e lazer		49	
Assistência social com combate a pobreza, miséria e inclusão social		21	
Desenvolvimento econômico e popular	Desenvolvimento com inclusão das famílias	Agricultura familiar e pesca	11
		Micro e pequenas empresas (financiamento e microcrédito)	3
		Inclusão produtiva (APLs e comércio popular)	20

Fonte: SEPLAG, 2017.

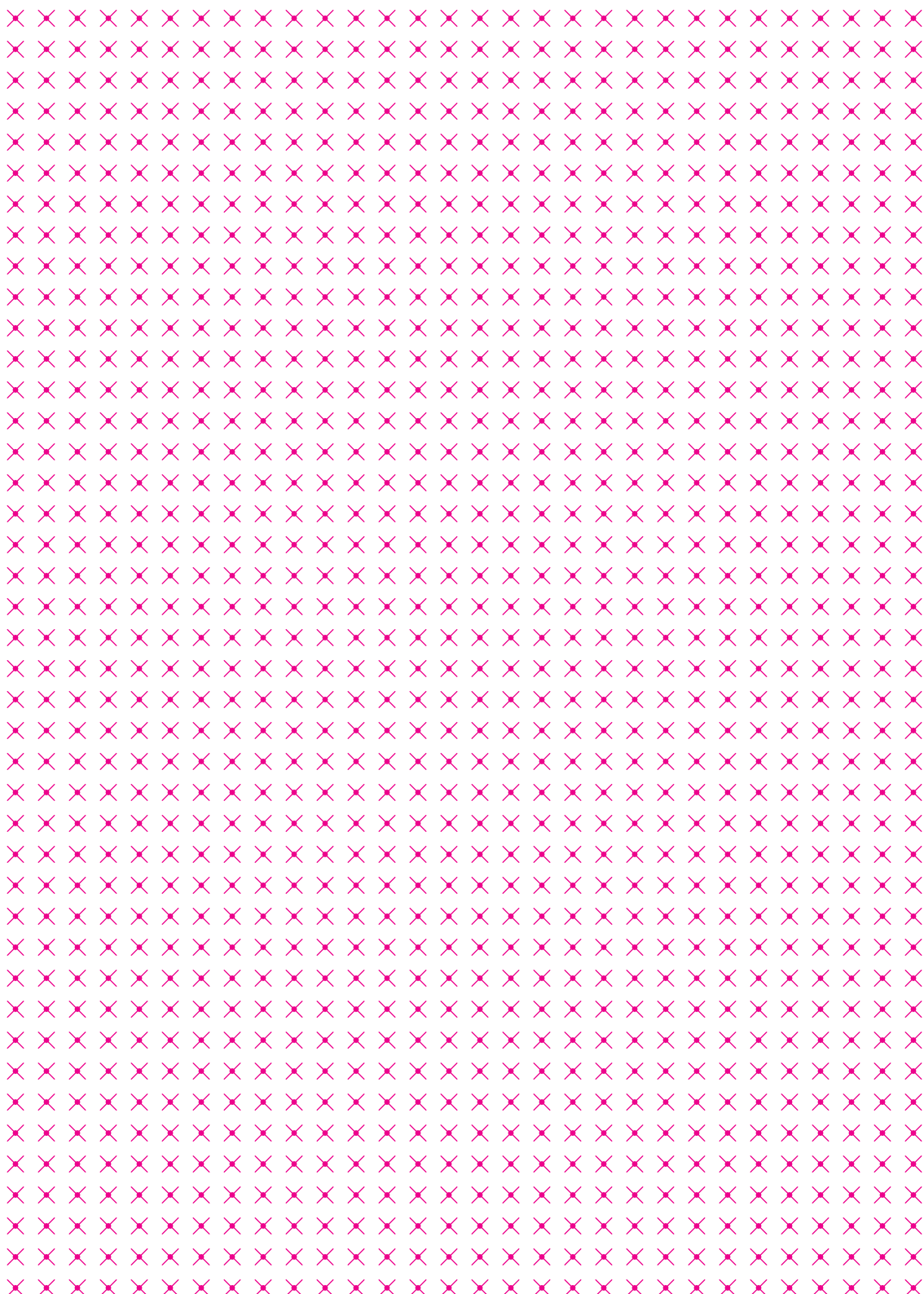
## ANEXO B

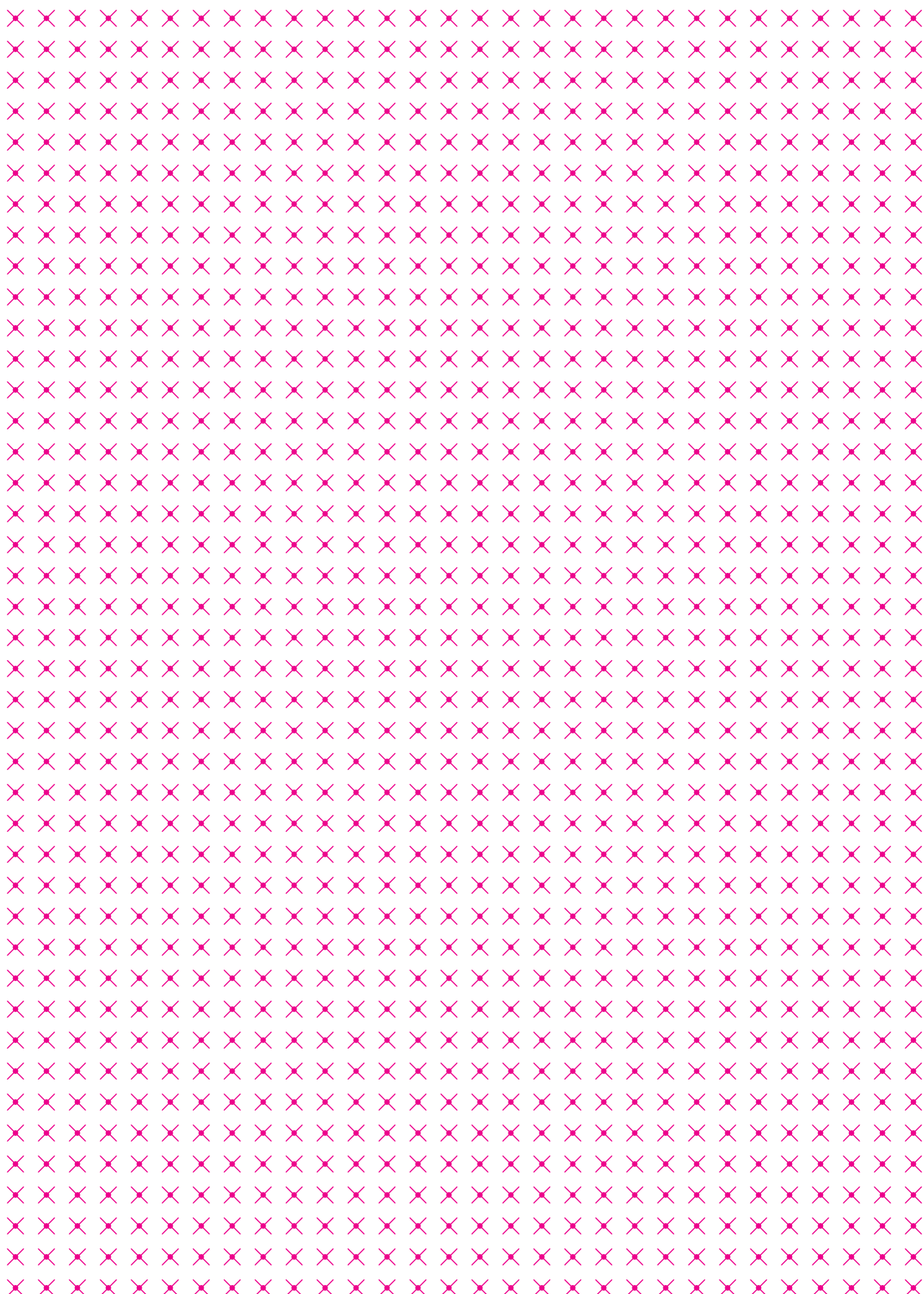
### Regiões de Planejamento do Estado de Alagoas



Fonte: Portal Alagoas em Dados







# Qualidade do gasto público nos entes subnacionais: eficiência da função segurança pública na prevenção de homicídios dolosos

LUCAS MOURA NUTELS

## INTRODUÇÃO

O orçamento público é o instrumento pelo qual o Estado executa suas tarefas e promove seus objetivos, com pertinência das normas de Direito Financeiro constantes na Seção VI da Constituição e na Lei nº 4.320/64. Vale-se de uma atenção especial à legislação conseguinte, principalmente na figura da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O fato é que a boa aplicação dos recursos públicos pode propiciar o aumento do bem-estar da população, o que traz à tona a necessidade de racionalizar os recursos escassos. Nesse sentido de buscar maiores evoluções na qualidade do gasto podem ocorrer desenvolvimentos através da contabilidade de custos, do aperfeiçoamento das peças orçamentárias ou até mesmo de um planejamento de médio e longo prazo<sup>1</sup>.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, que altera o art.37 e institui como o quinto princípio fundamental da administração pública a Eficiência, o estado brasileiro buscou desvencilhar-se da imagem do país pouco eficiente. De acordo com estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) o país lidera negativamente, ano após ano, o retorno de impostos em qualidade de vida. No mesmo sentido a produtividade do trabalhador nacional está muito aquém de outras nações consideradas competitivas, o que prejudica o desenvolvimento econômico e social.

Importantes juristas como Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforçaram a Eficiência como sendo o princípio mais moderno da

função administrativa, praticamente o sinônimo da boa gestão dos recursos e efetividade na prestação dos serviços disponibilizados à coletividade. Outra matéria deveras abordada e importante para o ganho de competitividade tem sido a Análise Econômica do Direito (AED), a qual impõe tanto ao legislador quanto ao jurista considerar eventuais efeitos econômicos de seus postulados.

Por este ângulo de respeito aos ditames das normas constitucionais de eficiência, a melhoria na informação contábil também contribui com a qualidade do gasto governamental. A contabilidade pública, regida pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16), fornece o instrumental necessário para avaliar a efetividade dos programas implementados. Vale salientar que uma das principais inovações, anteriores ao marco da Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu com a Portaria nº 42/1999 – MOG, que estabelece a classificação funcional da despesa e sua matricialidade com as respectivas subfunções.

Um dos subsídios deste trabalho é exatamente a utilização da classificação funcional da despesa e das orientações contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pois serão analisados os recursos dispendidos com base na função governamental determinada pelo art. 144 da Constituição Federal: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Buscou-se aqui, portanto, tratar acerca do papel do Governo na manutenção da ordem e da paz no convívio social.

De acordo com o Atlas da Violência 2017, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apenas em 2015 foram 59.080 assassinatos, o que seria equivalente a dizer que ocorre no país uma Guerra do Afeganistão por ano. A situação mostra-se mais preocupante quando 10% dos municípios (557) concentraram 76,5% do total de mortes, afetando principalmente jovens e negros.

Este estudo exploratório e quantitativo, cujo intuito é indicar focos de

eficiência do gasto governamental nos entes subnacionais, possui fito de lidar com um tema caro a toda população que cotidianamente enfrenta os perigos da violência urbana. Reduzir as taxas de violência têm sido um grande desafio para os gestores e todo contributo constitui um auxílio importante na melhoria das políticas públicas que implicam esses indicadores, sejam elas ações de repressão ou prevenção.

Ainda no começo do século XIX o poeta e gestor alagoano Graciliano Ramos havia registrado em seus relatórios fiscais que “as políticas devem ser avaliadas, discriminando custos e resultados, sem descuidar de esclarecer a quem beneficiam”. Nada melhor e mais atual para definir a relação de custo/benefício dos gastos governamentais e nortear uma pesquisa sobre o tema.

A estrutura deste capítulo está subdividida em seis seções, contando com esta introdução. Na seção 2 foi realizada uma breve revisão da literatura sobre o tema, assim como dos métodos utilizados para mensuração de eficiência no setor governamental. Na seção 3 foram definidas as sérias históricas utilizadas e as fontes de dados. Na seção 4 a metodologia e os ajustes foram determinados. Na seção 5 foram apresentados os resultados da análise feita através do software *Open Source DEA*. Na seção 6, a última, foi apresentada a conclusão do artigo e os apontamentos apropriados.

## **REVISÃO DA LITERATURA**

Vários estudos analisaram o papel de medidas de segurança pública na redução das taxas de homicídios sob as mais diversas óticas, mormente é possível encontrar grande parte desses trabalhos com escopo na cidade norte-americana de Nova Iorque. No geral a literatura frisa como um padrão comportamental da violência os índices de consumo de drogas, perfil demográfico e o desenvolvimento econômico (PERES *et al*, 2011).

Outras linhas de raciocínio concluem que até mesmo em alguns casos o amadurecimento do crime organizado, tal como acordos de trégua entre

facções, poderia funcionar como um poder paralelo na manutenção da ordem social, representando relevante redução na violência urbana (PERES *et al*, 2011). Embora pareça que existam muitos estudos relacionando a qualidade do gasto na segurança pública, de acordo com Silveira *et al*. (2016) este tipo de pesquisa quase sempre possui enfoque predominante nas áreas de saúde e educação.

Sachsida *et al*. (2013) comentam que em boa parte da literatura sobre criminalidade é comum supor que indivíduos pertencentes a um núcleo familiar estável têm menor chance de se envolverem em comportamentos ilegais. São inúmeras variáveis de interação social como estado civil, religião, uso de drogas, localização da moradia e outros fatores que constituem os *proxies* do convívio em sociedade. Os autores afirmam que determinadas características podem desestimular as pessoas a adotarem determinados comportamentos pelo fato de existir um alto custo de oportunidade ao cometer-se um ato criminoso.

Independentemente do nível educacional, estrutura familiar e uso de drogas como causas ou consequências de um comportamento inconsequente, o objetivo aqui é indiferente a matéria do comportamento individual *per se*, mas da efetividade do gasto público em termos de segurança e combate aos homicídios dolosos. O tipo de pesquisa desenvolvida é ainda mais importante com a assunção de alguns autores ressaltando a raridade de estudos avaliando o impacto dos investimentos em políticas sociais na redução das taxas de mortalidade por homicídio (PERES *et al*, 2011; SILVEIRA *et al*, 2016).

Em seu trabalho, Peres *et al*. (2011) avalia estatisticamente os indicadores socioestruturais e os investimentos em políticas sociais, correlacionando-os pela metodologia de Spearman com as Taxas de Mortalidade por Homicídio (TMH). Os dados que tiveram como delimitação o período de 1996 a 2008 no município de São Paulo podem ser verificados pela correlação das variações anuais e seus respectivos impactos na TMH.

**Quadro 1.** Correlação de Spearman entre as taxas de homicídios no município de São Paulo (1996-2008)

	<i>r</i>	<i>p</i>
<b>INDICADORES SOCIOESTRUTURAIIS</b>		
Jovens na população (%)	0,6947	0,012
Desemprego (%)	0,6014	0,038
<b>INVESTIMENTOS EM POLÍTICAS SOCIAIS</b>		
<b>Municipal</b>		
Educação e cultura	0,2378	0,4568
Saúde e saneamento	-0,2168	0,4986
<b>Estadual</b>		
Educação e cultura	0,8741	<0,001
Saúde e saneamento	0,5639	0,0562
<b>Segurança Pública</b>		
Investimento municipal em segurança	0,6853	0,0139
Investimento estadual em segurança	0,5315	0,075
Prisões (por 100 mil)	0,2258	0,4845
Armas apreendidas (por 100 mil)	0,6923	0,0126
Taxa de encarceramento-aprisionamento	0,7133	0,009

Fonte: Peres et al. (2011)

Antes de analisar os dados elaborados pelo autor, assim como qualquer outro desta natureza, é importante entender que é bastante comum confundir coincidência com correlação e correlação com causalidade<sup>2</sup>. Os valores da coluna *r*, que representam a correlação de Spearman, indicam a intensidade entre as variáveis, as quais apresentaram grande relevância para a redução na TMH a educação e cultura estadual ( $r = 0,8741$ ), encarceramento-aprisionamento ( $r = 0,7133$ ), jovens na população ( $r = 0,6947$ ) e armas apreendidas ( $r = 0,6923$ ).

Conforme Peres *et al.* (2011) é preciso ainda um olhar clínico para entender as variáveis e seus comportamentos. No caso dos Investimentos Estaduais em Saúde e Saneamento a redução na TMH pode ser decorrente da melhoria do atendimento hospitalar em urgência e emergência, o que pode diminuir a letalidade dos atos violentos. De qualquer modo o impacto no afastamento da violência é distinto do aparente.

No presente estudo é avaliada unicamente a variável “investimento estadual em segurança”, cuja correlação com a TMH foi abaixo de outros da mesma amostra ( $r = 0,5315$ ). Este resultado corrobora com afirmação de Brunet (2006) de que na Segurança Pública os índices de eficiência e efetividade, bem como de forma generalizada, possuem a tendência de apresentar ganhos de escala decrescentes. Por esta lógica de raciocínio, vastos centros urbanos como São Paulo equivalem a grandes ímãs de externalidades negativas.

Renomados teóricos deram luz, através da economia do crime, sobre o porquê de a concentração urbana ser inimiga da efetividade do gasto público. Segundo Gary Becker (1968), em sua monumental obra *Crime and Punishment: An Economic Approach*, a urbanização concentra riqueza e por isso influencia comportamentos delituosos. Por outro lado, Felson e Clarke (1998) sugerem que o anonimato nos conglomerados urbanos aumenta o risco do cometimento de delitos, assim afetando o comportamento dos indivíduos.

Yawata *et al.* (2008, *apud* Sachsida *et al.*, 2013) implicam que os homicídios possuem um custo além das vidas perdidas. Um custo social que impacta negativamente na rotina dos cidadãos e que podem decidir, inclusive, por emigrar da região de moradia. No contexto deste trabalho, conclusões como a dos autores Becker (1968), Felson e Clarke (1998), Yawata *et al.* (2008, *apud* Sachsida *et al.*, 2013), Peres *et al.* (2011) e Brunet (2006) contribuíram com o refino das hipóteses e fortalecimento das proposições elaboradas no desenvolvimento.

As proposições e os pressupostos sobre segurança pública costumam encontrar também focos de divergência na Academia. Uma das controvérsias é exatamente quanto à etnografia dos crimes violentos que costumam demonstrar uma probabilidade muito maior quando o indivíduo é jovem e supostamente mais apto a um comportamento perigoso. A dissonância vem, por exemplo, de Pampel e Gartner (1995 *apud* Peres *et al.*, 2011), que desacreditam que esse padrão de homicídios entre jovens seja um fato devidamente compreendido.

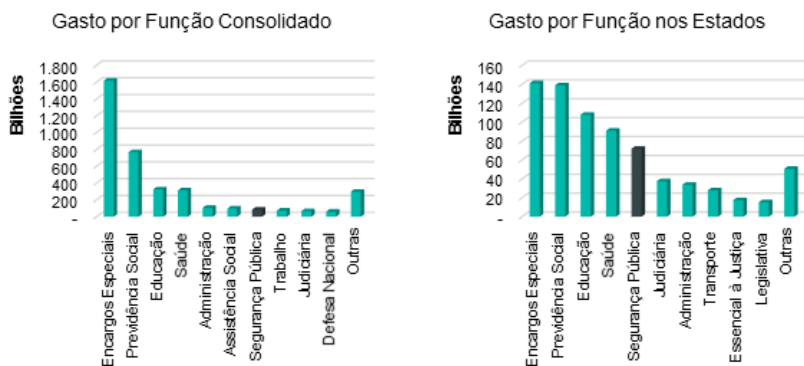


Muito se sabe que outros fatores são tão ou mais importantes que o gasto em segurança pública, tal como a estimativa de que no Brasil assustadoramente soluciona-se menos de 10% dos casos de homicídios<sup>3</sup>, mas diferente dos trabalhos comentados, buscou-se analisar aqui especificamente os reflexos de uma variável na redução de crimes violentos, especificamente dos homicídios dolosos. E embora os gastos governamentais sejam apenas uma dentre tantas variáveis (PERES *et al*, 2011), o foco do presente escrito é mensurar exatamente a qualidade do gasto governamental na prevenção direta dos assassinatos.

Respondendo ao desejo do constituinte em atribuir ao Estado brasileiro a função precípua de manter a ordem social, nas três esferas executam-se anualmente despesas e investimentos no âmbito da segurança pública. Esses recursos são utilizados entre outros gastos para capacitação policial, compra de equipamentos, manutenção do efetivo, infraestrutura e perícia forense.

Segundo o Balanço Consolidado do Setor Público, em 2016 o gasto das três esferas na função Segurança Pública foi de R\$ 85.421 milhões, a sétima maior dentre as funções de despesa. Isolando os gastos estaduais, a referida função sobe duas posições, totalizando a importância de R\$ 71.771 milhões dispendidos apenas no exercício de 2016. Do total consolidado, 84% dos recursos desembolsados na função estão a cargo dos governos estaduais.

**Gráfico 1.** Gastos por Função segundo BCSP 2016 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria com base no BCSP (2016).

Importante salientar que no orçamento a função Encargos Especiais (28) inclui em seu total o Refinanciamento da Dívida Pública, o qual não representa gasto efetivo. A função 28 engloba também as transferências efetuadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A importância da contabilidade de custos e da qualidade do gasto no setor governamental não é nenhuma exclusividade do Brasil e ainda menos os dispêndios em segurança, portanto existem recomendações feitas internacionalmente com o intuito de fortalecer as organizações nesta temática. Os principais centros de disseminação podem ser considerados a *International Federation of Accountants* (IFAC), mantenedora da *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

A despeito de haverem recomendações no sentido de mensurar a eficiência do gasto, inexistente um parâmetro obrigatório ou largamente adotado pelos governos, o que deixa a cargo de pesquisadores *ad hoc* aprimorarem e testarem formas de avaliação conforme a necessidade. Na literatura brasileira existem alguns trabalhos neste sentido e que indicam uma metodologia que pode ser adotada para o caso de homicídios dolosos.

**Quadro 2.** Revisão da literatura sobre qualidade do gasto na segurança pública

Autor	Metodologia	Objetivo	Conclusão
Galdino, Guimarães & Do Carmo Filho (2015)	Clusters através do cruzamento das despesas per capita em segurança pública com as taxas de violência.	Análise de desempenho orçamentário de 2008 a 2010.	As unidades federativas mais eficientes foram AM, MA, PI e RN. As relativamente menos eficientes foram AL, AP, MT, RJ e RO.
Lima & Marinho (2014)	Estimações pelo método da fronteira ordem-m.	Estimar a eficiência técnica dos serviços e mensurar a defasagem tecnológica relativa 2008 a 2012.	11 estados foram considerados eficientes e 12 não acompanharam a evolução da fronteira. Perda de rendimento e piora dos indicadores reduzida.
Ervilha, Bohn, Dalberto & Gomes (2013)	Análise Envolvória de Dados (DEA) com os resultados sendo refinados pelo método da Região e detecção de outliers.	Obter um índice de eficiência dos gastos em segurança pública nos municípios de Minas Gerais.	Baixo índice de eficiência generalizado mesmo com estratificação populacional.
Arantes, Cupertino, Silva & Luquini (2012)	Análise Envolvória de Dados (DEA) para evidenciar score de eficiência com orientação ao insumo.	Analisar a eficiência dos municípios em Minas Gerais na segurança pública no ano de 2007.	Apenas 6% da amostra é considerada eficiente pelo modelo de retorno variável.
Diniz, Macedo & Corrar (2012)	Análise Envolvória de Dados (DEA) dividida em duas etapas: primeiro foi encontrado o score de eficiência e depois uma regressão linear para investigar as variáveis exógenas.	Avaliar através de uma métrica contábil a eficiência financeira na gestão dos recursos públicos nos municípios acima de 200 mil habitantes.	Dentre as 28 funções de governo dispostas na execução orçamentária apenas os gastos com saúde, urbanismo e saneamento correlacionaram-se com a eficiência financeira.
Pereira Filho, Tannuri-Pianto & Sousa (2010)	Modelo de fronteira estocástica e dados longitudinais de 2001 a 2006.	Calcular índices de custo-eficiência para os serviços estaduais de segurança pública no Brasil.	Os índices de ineficiência são maiores quanto maior a participação do mercado de drogas, a razão polícia militar/polícia civil, taxa de abandono do ensino médio e desigualdade de renda. As vagas no sistema prisional e despesas com judiciários reduzem estes índices.
Duenhas (2009)	Painel Dinâmico com o método Arellano-Bond.	Testar a hipótese de que o aumento dos gastos públicos em segurança e educação são efetivos para reduzir a violência.	Ambos gastos contribuem com a redução da violência, ou seja, nenhuma hipótese é descartada para combater a violência urbana.
Silveira, Lima, Serrano e Wilbert (2016)	Análise Envolvória de Dados (DEA) para avaliar a eficiência da função segurança pública configurando como produto homicídios, furtos e estupros.	Criar um ranking de eficiência dos gastos em segurança com base nos indicadores sociais.	Todos os estados apresentaram um aumento de eficiência no último ano de mandato do gestor e um aumento da produtividade média no período analisado.

Fonte: Adaptado de Silveira *et al.* (2016).

No Quadro 2 é possível observar que os autores costumam utilizar os mais variados métodos estatísticos, diferentes populações e diversas maneiras de apresentar os resultados. Sobretudo o desempenho orçamentário com base nas análises estatísticas ajuda a construir um critério de comparabilidade entre as unidades da amostra, demonstrando quais destas possuem bons e maus resultados.

Um dos métodos recorrentemente empregados tem sido a Análise Envolvória de Dados (do inglês *Data Envelopment Analysis*) com suas devidas variações. Esta ferramenta é reconhecida pela versatilidade e como uma das mais escolhidas na mensuração de eficiência do gasto governamental. Apesar de serem empregadas diversas variáveis nos estudos do Quadro 2, aqui somente nos interessa o impacto dos gastos na função Segurança nas taxas de assassinatos por 100 mil habitantes.

Outrossim é o fato de que a prevenção de crimes violentos tem a ver com fatores que parecem alheios aos gastos em segurança, como, por exemplo, os gastos históricos em educação e cultura. Por questões pragmáticas esses pontos não serão levantados, porém compreende-se a importância de levar em consideração todos os elementos que possam efetivamente provocar resultados positivos nos indicadores de violência. Visto isto, o autor deste trabalho optou por elaborar o Quadro 3 com o quantitativo policial por unidade federativa, cujo intuito é auxiliar nas conclusões sobre a temática abordada pelo capítulo.

**Quadro 3.** Índice de Efetivo Policial por Habitante

Nº	UF	Efetivo Polícia Militar		Efetivo Polícia Civil		Índice de Policiais por Habitante
		Absoluto	Policiais por Habitante	Absoluto	Policiais por Habitante	
1	Distrito Federal	14.345	1:198	4.586	1:621	1:150
2	Amapá	3.700	1:202	1.102	1:681	1:156
3	Roraima	1.669	1:297	859	1:578	1:196

Nº	UF	Efetivo Polícia Militar		Efetivo Polícia Civil		Índice de Policiais por Habitante
		Absoluto	Policiais por Habitante	Absoluto	Policiais por Habitante	
4	Acre	2.712	1:291	1.086	1:727	1:208
5	Rondônia	5.200	1:336	2.427	1:720	1:229
6	Tocantins	3.855	1:388	1.679	1:891	1:270
7	Rio de Janeiro	46.135	1:356	10.587	1:1554	1:290
8	Rio Grande do Norte	8.926	1:381	1.929	1:1766	1:314
9	Amazonas	9.050	1:428	2.263	1:1711	1:342
10	Espírito Santo	8.491	1:457	2.485	1:1563	1:353
11	Paraíba	9.263	1:425	1.802	1:2188	1:356
12	Alagoas	7.135	1:465	2.181	1:1522	1:356
13	Mato Grosso	6.579	1:490	2.386	1:1351	1:359
14	São Paulo	89.478	1:492	32.278	1:1364	1:361
15	Mato Grosso do Sul	5.255	1:498	1.937	1:1352	1:364
16	Pernambuco	19.348	1:479	6.015	1:1542	1:365
17	Sergipe	4.660	1:476	1.306	1:1699	1:372
19	Minas Gerais	42.115	1:492	9.744	1:2127	1:399
20	Bahia	31.039	1:487	5.660	1:2672	1:412
21	Pará	15.943	1:506	2.766	1:2918	1:431
22	Rio Grande do Sul	20.405	1:549	5.540	1:2022	1:431
23	Goiás	11.950	1:545	3.039	1:2146	1:435
24	Santa Catarina	11.560	1:581	3.191	1:2108	1:456
25	Piauí	5.335	1:598	1.535	1:2080	1:464
26	Ceará	15.926	1:555	2.576	1:3433	1:477
27	Paraná	17.465	1:634	4.649	1:2383	1:501
28	Maranhão	7.709	1:888	2.034	1:3368	1:703

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014 e na Projeção Populacional de 2014 (IBGE).

## BASE DE DADOS E EVOLUÇÃO

O primeiro desafio encontrado ao produzir qualquer tipo de estudo com a necessidade de uma base de dados é que ela seja consistente. Nem todas as séries históricas estão completas e padronizadas. Além de uma proposta nova de DEA, para esta ocasião foi indispensável estabelecer um horizon-

te temporal que transpassasse o ciclo político e o ciclo orçamentário, ambos equivalentes a 4 (quatro) anos.

Portanto a data-limite estipulada foi o horizonte de 2008-2015, cujos dados sobre execução orçamentária e indicadores de saúde estão atualizados até o presente momento. Com base nas premissas da Análise Envolvória de Dados, os *inputs* e *outputs* ficaram definidos conforme detalhamento no Quadro 4.

**Quadro 4.** Fontes e definições dos dados

Variável	Período	Unidade	Fonte	Descrição
<i>Inputs</i>				
Desp_Func	2008 – 2015	R\$	SISTN/ SICONFI	Despesa com a função Segurança Pública (06)
<i>Outputs</i>				
Agress_Tax	2008 – 2015	Óbitos	DATASUS	CID-10: X85-Y09, Grupo Agressões.
Inter_Tax	2008 – 2015	Óbitos	DATASUS	CID-10: Y35-Y36, Grupo Intervenções legais e operações de guerra.
<i>Outros Dados</i>				
UF_Pop	2008 – 2015	Habitantes	IBGE	Projeção populacional

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

Para o insumo *Desp\_Func* foi utilizado como base o Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN)<sup>4</sup>, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), assim como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), o qual trouxe na sua recente implementação os diferenciais da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e *Extensible Business Reporting Language* (XBRL).

Os produtos *Agress\_Tax* e *Inter\_Tax* representam o número de óbitos da localidade e constam no sítio oficial do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Os dados podem ser obtidos através de consulta ao TABNET (Informações de Saúde) na seção de Estatísticas Vitais, a

qual está categorizada pela Classificação Internacional de Doenças (CID-10) de 1996 a 2015.

Os valores da *UF\_Pop* serviram de parâmetro para o cálculo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, constantes na projeção populacional efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>5</sup>. Os mesmos números constam no Índice de Policial por Habitante do Quadro 3. As taxas de homicídios por 100 mil habitantes foram obtidas através da representação convencional, dada pela fórmula (*número absoluto de óbitos ÷ população*) × 100.000.

Este levantamento é ensejo para reafirmar o mérito de se convergirem os padrões estatísticos de segurança pública, bem como é realizado exemplarmente pelo *Manual de Oslo* no caso da Inovação. A União e os entes subnacionais ainda estão aquém de um nível de transparência e consistência adequados ao que é preconizado, por exemplo, pelas recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) através da *International Classification Of Crime For Statistical Purposes* (ICCS)<sup>6</sup>.

A título de monitoramento de dados estatísticos em segurança pública seria interessante para os entes subnacionais manterem diversos registros detalhados, tal como aprimorar a consistência dos dados que alimentam os sistemas. Por exemplo, os números sobre contingente policial das regiões administrativas, população carcerária e criminalidade por local. As inconsistências de algumas informações ficam evidentes até mesmo na divergência entre as publicações de óbitos nos órgãos de saúde e os números publicados pelos órgãos de segurança.

Expediente desta natureza de monitoramento vem sendo desenvolvido e mantido pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP/FGV) no projeto DataCrime, contudo a apresentação extremamente inteligível acaba por ser, conforme o supracitado, parcialmente comprometida pela ausência de substância em algumas séries de dados publicadas pelos órgãos oficiais.

## METODOLOGIA E AJUSTES

Cimerman (2012) define em seu trabalho os conceitos de eficiência, eficácia e produtividade e, salienta que é bastante corriqueira a confusão entre as definições. Eficácia, em suas palavras, desconsidera o que é necessário para produzir, mas leva em conta apenas o que foi produzido. O foco está na meta. Produtividade é a relação entre o que foi produzido e o que foi gasto para produzir. E eficiência é a comparação entre o máximo que poderia ser produzido com o mínimo de recursos.

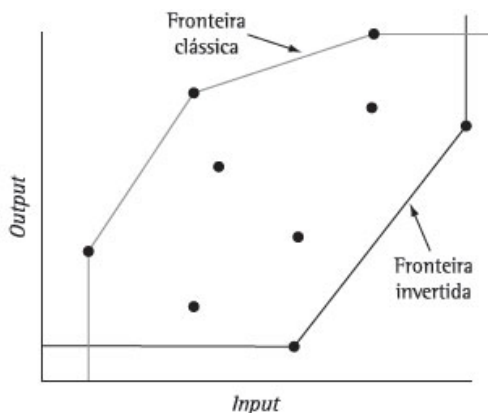
A introdução dessas definições é de extrema importância, uma vez que será utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA) proposta por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). Nesta direção, Cimerman (2012) relembra também as definições de *input* e *outputs*, essenciais para o entendimento do conceito de eficiência. Em outras palavras pode-se dizer que são, respectivamente, insumos e produtos, com estes sendo o resultado do empreendimento daqueles.

Dentre os modelos e aplicações da DEA destacam-se o CCR, desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), e o modelo BCC, formulado por Banker, Charnes e Cooper (1984). Geralmente o CCR também é chamado de Constant Returns to Scale (CRS), sendo representado por uma reta. Já o BCC é costumeiramente intitulado de Variable Returns to Scale (VRS), sendo representado por uma espécie de meia-parábola.

A diferença essencial entre os modelos clássicos, CCR e BCC, é basicamente a proporcionalidade entre *inputs* e *outputs*, pois no segundo inexistente uma proporção entre eles, ou seja, o comportamento dos produtos em relação à entrada de insumos é variável. Um exemplo simples seria dizer que no caso do BCC uma máquina hipotética diminuiria sua produção ao atingir determinado número de unidades devido à exaustão por uso.



**Figura 1.** Fronteira de Eficiência DEA BCC Clássica e Invertida



Fonte: Silveira et al, 2012.

A Análise Envoltória de Dados tem sido utilizada com frequência nas pesquisas de eficiência de qualidade de gasto do setor público por ser exatamente um modelo não paramétrico, ou seja, os parâmetros são definidos no decorrer da análise ao invés de previamente estabelecidos. Isso é assaz importante uma vez que a eficiência do gasto público é uma abordagem abstrata do que pode ser um cenário exemplar.

No caso da DEA as referências de unidades eficientes ficam por conta de algumas *Decision Making Units* (DMU) que compõem a Fronteira de Eficiência. As outras DMU ficam distribuídas pelo *benchmarking* realizado com base nas unidades da fronteira. O método é conveniente para ordenar os dados quando falta uma referência clara do que é ideal.

Existe ainda uma discriminação da DEA quanto a sua orientação. Ela pode ser orientada aos insumos (*input-oriented*) ou aos produtos (*output-oriented*). Em um modelo orientado aos produtos a DMU se torna eficiente através do aumento proporcional dos produtos enquanto os insumos permanecem

constantes. No modelo orientado aos insumos ocorre exatamente o inverso. Vale frisar que no CCR existe indiferença quanto a orientação, algo que não ocorre no BCC.

Como apresentado, a DEA utiliza suposições acerca dos insumos e dos produtos, todavia se essas suposições forem fracas os níveis de eficiência podem ser subestimados. Suposições equivocadas também podem contribuir com um viés errôneo na hora de plotar a Fronteira de Eficiência.

Segundo Sarkis (2007) uma das etapas mais cruciais no processo da DEA consiste na seleção dos *inputs* e *outputs*. Esse processo seletivo pode definir, por exemplo, se o desenvolvimento do prospecto será bem-sucedido ou quão boa é a discriminação entre uma DMU eficiente e uma ineficiente.

Sarkis (2007) preconiza que quanto maior o número de DMU melhor será o resultado da performance na hora de demarcar a Fronteira de Eficiência, sendo um dos motivos a diminuição da importância de unidades *outliers*. Boussofiane *et al.* (1991 *apud* Sarkis, 2007) estipula que para obter um bom poder discriminatório, tanto no modelo CCR quanto no BCC, o número mínimo de DMU deve ser o produto entre os *inputs* e *outputs*. Por exemplo, se existem 4 *inputs* e 3 *outputs* o número mínimo de DMU deve ser 12. Em nosso caso foram selecionadas 27 DMU, mas frisa-se que outros autores costumam elevar esse piso.

No processo preparatório dos dados para DEA levar em conta a integridade dos dados e o modo como eles se dispõem são fundamentais para um resultado satisfatório. O processo de normalização dos dados consiste, conforme Sarkis (2007), na adequação dos valores a um parâmetro que permita rodar a análise, o que pode ser, *e.g.*, igualar as magnitudes ou eliminar valores nulos/negativos.

Neste estudo a coluna referente aos homicídios por intervenções legais e operações de guerra (CID-10: Y35-Y36) foram normalizados, pois em algumas entidades subnacionais estes valores encontravam-se nulos ou não infor-

mados na base do DATASUS. Portanto somou-se aos valores 1 (uma) unidade de valor para cada DMU.

Outra situação deveras relevante para nossa análise é que os produtos da ocasião são indesejáveis em razão de se tratarem da quantidade de assassinatos. No modelo tradicional o *score* da DEA demonstraria que uma DMU eficiente seria a que gastasse menos na função (06) e tivesse a maior taxa de homicídios. No intuito de resolver o empecilho propõe-se a troca da coluna dos *inputs* pela dos *outputs* a fim de encontrar a Fronteira de Ineficiência (SILVEIRA *et al*, 2012).

A DEA possui outras congêneres e variantes além do CCR e BCC, valendo destaque para o Índice de *Malmquist*, *Free Disposal Hull (FDH)*, *Increasing Returns to Scale (IRS)*, *Decreasing Returns to Scale (DRS)*, *Generalized Returns to Scale (GRS)*, *Assurance Region (AR)* e *Bounded variable (BND)*. De qualquer modo será seguida configuração similar à de Silveira *et al.* (2012), com a DEA BCC orientada aos *outputs*, conforme a seguinte representação:

$$Max\ Eff = \sum_{r=1}^s u_r y_{jo} + u_*$$

Sujeito a:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^m v_i x_{io} &= 1 \\ \sum_{i=1}^m v_i x_{ik} - \sum_{r=1}^s u_r y_{jk} - u_* &\geq 0, k = 1, \dots, n \\ u_r, v_i &\geq 0, \forall r, i \\ u_* &\in \mathfrak{R} \end{aligned}$$

Com vistas a qualidade e a integridade dos dados apurados foi considerada que existe a possibilidade de imprecisões nos demonstrativos contábeis das entidades subnacionais consultadas. Em alguns anos, por exemplo, detectou-se a inclusão de despesas na função Defesa Nacional (05), o que é de competência privativa da União conforme Art. 21 da Carta Magna.

Para identificar os ruídos foi calculada as variações percentuais de um exercício para o outro, as quais demonstraram que cinco unidades federativas apresentaram variação acima de 60%. Não obstante esses ruídos, os únicos ajustes metodológicos deste *input* foram a atualização monetária pelo IPCA-E e a aglutinação da função Defesa Nacional (05), o que deve ser considerado nas conclusões sobre o resultado.

**Quadro 5.** Variação Anual na Função Segurança Pública ( $\Delta\%$ )

Ruídos nas despesas Empenhadas por UF							
Função Segurança Pública (06)   Valores Nominais							
UF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amapá	0,82%	-2,07%	5,37%	-84,31%	35,19%	15,24%	674,37%
Distrito Federal	46,30%	32,17%	10,54%	78,28%	15,20%	26,09%	-16,92%
Minas Gerais	-0,35%	19,60%	11,91%	-24,63%	19,26%	69,48%	29,26%
Piauí	46,47%	1,57%	-21,50%	16,89%	-61,72%	-37,57%	287,36%
Santa Catarina	624,15%	9,94%	9,72%	-6,26%	12,34%	26,31%	1,81%

Fonte: SISTN/SICONFI e elaboração própria.

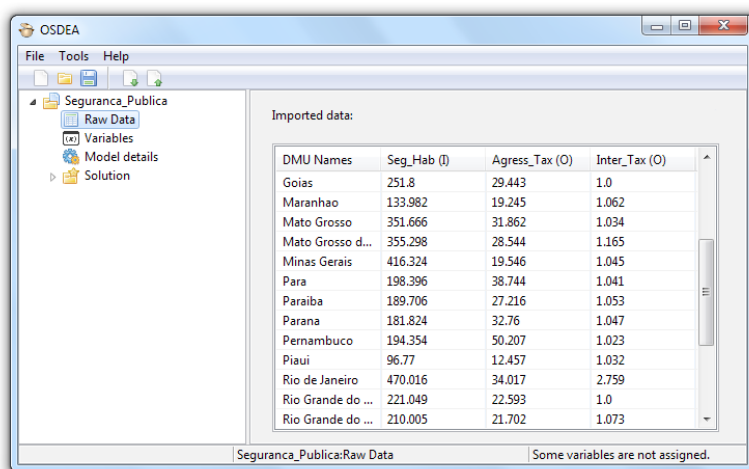
Sobre a imprecisão orçamentária dos municípios brasileiros, Azevedo (2014) atribui, dentre algumas razões, ao baixo *enforcement* legal sobre essa situação e à assimetria de informações entre o gestor e a sociedade. O hiato no âmbito do planejamento é alarmante, pois segundo Motta (2010 apud Azevedo, 2014) o desperdício dos recursos públicos decorrente da ineficiência representa 83% do total e os outros 17% provenientes da corrupção. O pla-

nejamento e a transparência como aliados direto da eficiência do gasto vem sendo, de algumas maneiras, trabalhados por instituições como os Tribunais de Contas, Ministério da Transparência e Ministério Público.

Vale destacar que existem outros fatores na estrutura orçamentária e na função (06) que variam de estado para estado, a exemplo do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e dos estados de Rondônia, Amapá e Roraima como integrantes da Comissão Especial dos ex-Territórios Federais (CEEXT).

Os dados coletados passaram por uma tabulação através do programa Microsoft Excel®, assim como da elaboração dos gráficos e quadros integrantes do artigo. Após todos ajustes metodológicos os dados foram salvos em um arquivo com extensão .csv e importados no software Open Source DEA. As demais configurações da análise foram inseridas no aplicativo em conformidade com a metodologia definida.

**Figura 2.** Captura de Tela do Open Source DEA



The screenshot shows the OSDEA software interface. On the left, there is a navigation pane with a tree view containing 'Seguranca\_Publica', 'Raw Data', 'Variables', 'Model details', and 'Solution'. The main area displays 'Imported data:' with a table. The table has four columns: 'DMU Names', 'Seg\_Hab (I)', 'Agress\_Tax (O)', and 'Inter\_Tax (O)'. The data rows list various states and their corresponding values. At the bottom of the window, there is a status bar that reads 'Seguranca\_Publica:Raw Data' and 'Some variables are not assigned.'

DMU Names	Seg_Hab (I)	Agress_Tax (O)	Inter_Tax (O)
Goiias	251.8	29.443	1.0
Maranhao	133.982	19.245	1.062
Mato Grosso	351.666	31.862	1.034
Mato Grosso d...	355.298	28.544	1.165
Minas Gerais	416.324	19.546	1.045
Para	198.396	38.744	1.041
Paraiba	189.706	27.216	1.053
Parana	181.824	32.76	1.047
Pernambuco	194.354	50.207	1.023
Piaui	96.77	12.457	1.032
Rio de Janeiro	470.016	34.017	2.759
Rio Grande do ...	221.049	22.593	1.0
Rio Grande do ...	210.005	21.702	1.073

Fonte: Print screen do open source DEA, 2017.

No restante da metodologia os pressupostos assumidos foram elaborados com base na aplicação de Silveira *et al.* (2016), acrescidas as melhorias metodológicas e o enfoque voltado para homicídios dolosos. Na função segurança pública da análise utilizou-se despesas empenhadas<sup>7</sup> *per capita*, assegurando a comparabilidade e um ranking de eficiência relativa entre as unidades da amostra.

## ANÁLISE E RESULTADOS

Após processar todo o conteúdo através do *Open Source DEA* foi encontrado o *score* anual, onde as DMU situadas nas primeiras colocações refletem a Fronteira de Eficiência Invertida. Enfatiza-se que a posição de cada ente subnacional está em acordo com sua contagem de pontos referenciada, ou seja, em consonância com o comportamento dos outros entes.

**Quadro 6.** Score de Eficiência (Função Segurança x TMH)

DEA BCC   Orientado aos Outputs   Eficiência Técnica   Ranking Anual								
DMU	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Acre	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	3º
Alagoas	8º	12º	11º	12º	15º	11º	12º	15º
Amapá	1º	3º	3º	4º	26º	24º	24º	1º
Amazonas	10º	15º	15º	11º	11º	12º	8º	14º
Bahia	20º	22º	21º	21º	23º	21º	19º	20º
Ceará	22º	23º	24º	23º	24º	22º	22º	25º
Distrito Federal	23º	25º	25º	22º	19º	15º	15º	23º
Espírito Santo	11º	13º	12º	14º	14º	13º	13º	16º
Goiás	12º	14º	14º	15º	16º	14º	11º	9º
Maranhão	21º	24º	23º	24º	25º	23º	23º	26º
Mato Grosso	7º	7º	8º	8º	12º	7º	9º	10º
Mato Grosso do Sul	6º	10º	9º	10º	8º	5º	7º	12º
Minas Gerais	3º	2º	1º	1º	6º	8º	1º	2º
Pará	17º	20º	20º	19º	22º	20º	18º	19º
Paraíba	16º	19º	18º	18º	20º	17º	21º	24º
Paraná	19º	21º	22º	20º	21º	16º	16º	17º
Pernambuco	18º	18º	16º	13º	17º	18º	17º	21º

DEA BCC   Orientado aos Outputs   Eficiência Técnica   Ranking Anual								
DMU	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piauí	1º	1º	19º	25º	1º	25º	2º	5º
Rio de Janeiro	5º	11º	10º	9º	7º	3º	5º	8º
Rio Grande do Norte	13º	16º	17º	17º	18º	19º	20º	22º
Rio Grande do Sul	14º	17º	13º	16º	13º	10º	14º	18º
Rondônia	4º	4º	2º	1º	3º	2º	3º	7º
Roraima	2º	5º	5º	3º	9º	6º	4º	6º
Santa Catarina	15º	1º	1º	2º	2º	1º	1º	4º
São Paulo	1º	6º	7º	7º	5º	4º	1º	1º
Sergipe	9º	9º	4º	6º	10º	9º	10º	13º
Tocantins	1º	8º	6º	5º	4º	1º	6º	11º

Nota: Score elaborado pelo autor através do software livre OSDEA.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Para interpretar o ranking é requerido primeiro ter ciência das informações que ele transmite. A DEA na forma elaborada mensura a eficiência relativa das DMU em comparação umas com as outras. Por exemplo, mesmo com ganho de eficiência de um ano para outro pode haver perda de posição do ente, a depender do comportamento das outras unidades. Outra situação é que a eficiência do gasto em segurança pode permanecer constante, mas por conta de outras variáveis *outsiders* ele aparente um ganho ou uma perda.

Nos oito exercícios analisados, de 2008 a 2015, é possível observar relevante perda de eficiência do gasto em segurança no combate aos homicídios em Alagoas, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Tocantins. Os entes nacionais que conseguiram aumentar solidamente a pontuação foram apenas Goiás e Paraná. As outras DMU analisadas, levando em conta as ponderações metodológicas, mantiveram ou perderam eficiência.

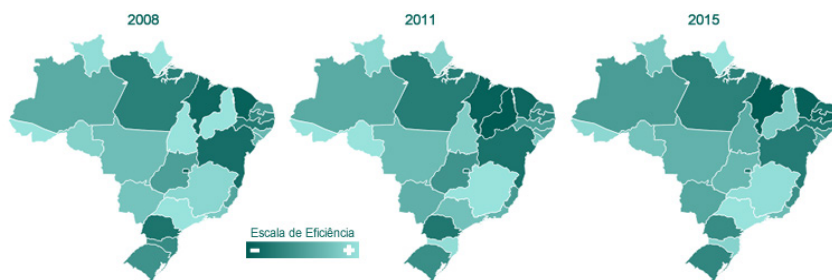
Na Fronteira de Eficiência Invertida plotada para os anos analisados é notória a constância de alguns entes subnacionais, os quais podem, provavelmente, representar exemplos de eficiência da despesa em segurança no combate aos homicídios dolosos. Mantiveram alguma estabilidade na fronteira no decorrer dos anos Acre, Amapá, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo.

Nestes casos a visão quantitativa não basta, fazendo-se necessária a análise qualitativa para validar a efetividade do poder público em controlar a violência no curto e médio prazo.

Pelo ranking é possível constatar que no exercício de 2014, ano de eleições gerais, houve ganhos de eficiência, assim corroborando com as conclusões de outros autores (Silveira *et al*, 2016). Geralmente o último ano de mandato dos gestores vem acompanhado de uma atenção maior aos setores críticos, como segurança e saúde. Essa atenção especial pode representar tanto um aumento de despesas na função acompanhado de melhores resultados, quanto um incremento da *morale* nas secretarias de segurança pública.

Casos específicos também estão refletidos no ranking de eficiência, muito embora o horizonte temporal deste trabalho não tenha alcançado a crise da segurança pública no estado do Espírito Santo em 2017. Apenas na duração da greve registrou-se a ocorrência de 199 mortes violentas. Rebeliões também têm sido constantes no cenário nacional e o número de homicídios dentro das penitenciárias é alto mesmo com o Brasil tendo a quarta maior população carcerária do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia.

**Figura 3.** Eficiência da Segurança Pública na Prevenção de Homicídios (Mapa Saturado)



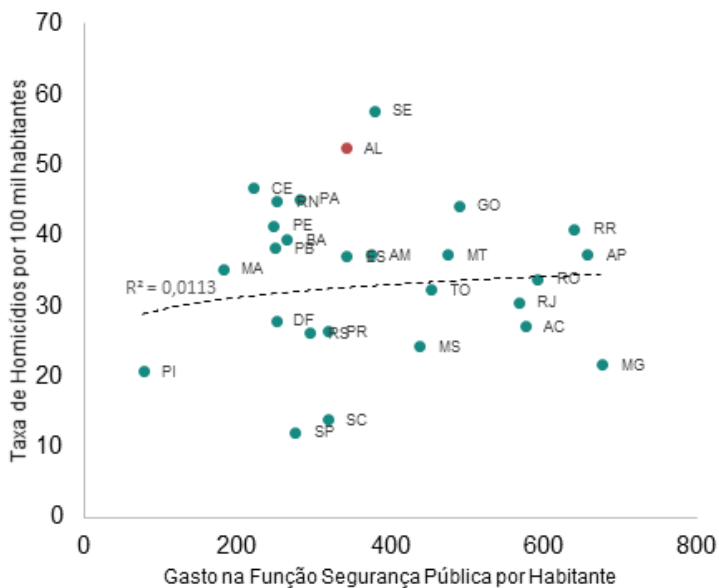
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

A Figura 3 demonstra graficamente os entes subnacionais conforme a



eficiência. A pouca variação na saturação das cores reforça a ideia de que a TMH possui um comportamento inercial e sem grandes flutuações, apesar de haver oscilação tanto nas taxas de homicídios quanto no total das despesas executadas na função Segurança Pública. Voltando uma etapa antes da DEA e focando no *output* da mortalidade é verificável que o estado de Alagoas liderou em todos os anos, com ressalva para 2015, exercício em que teve a maior redução da TMH (-16,98%). No mesmo ano o maior aumento foi de 30,19% em Tocantins.

**Gráfico 2.** TMH x Gasto na Função Segurança Pública por Habitante (2015)



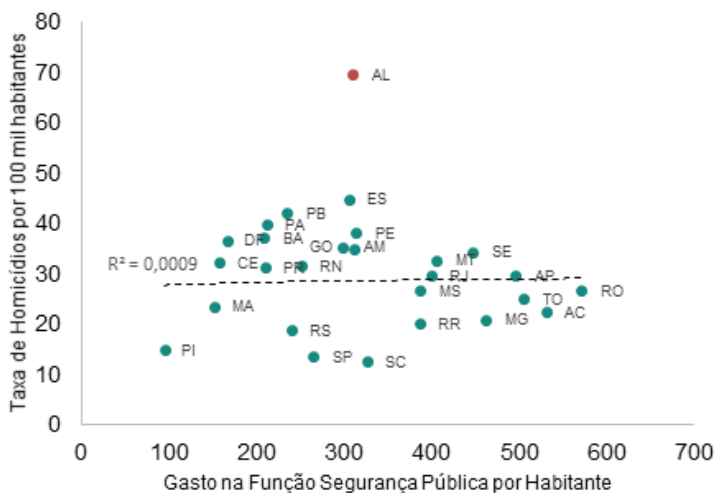
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Desde 2006 liderando o ranking de homicídios por 100 mil habitantes, em 2015 o estado de Alagoas perdeu a liderança para Sergipe, conforme Gráfico 2. Neste ano a colocação no ranking de eficiência para Alagoas e Sergipe foi

15º e 13º, respectivamente. Mesmo sendo ambos entes subnacionais os líderes nas taxas de violência suas posições ficaram na média, o que leva a inferir que as despesas empenhadas na função Segurança Pública são proporcionalmente menores que as outras DMU. Vide o eixo das abcissas do Gráfico 2.

Retornando até 2011 constata-se que nesse ano o maior aumento na TMH foi no Rio Grande do Norte (26,40%) e a maior queda em Roraima (-24,29%). Apesar da recente melhora, Alagoas em 2011 ainda despontava como líder isolado na TMH.

**Gráfico 3.** TMH x Gasto na Função Segurança Pública por Habitante (2011)



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Das DMU que tiveram destaque na Fronteira de Eficiência em 2011 é possível observar dois *clusters* com Acre, Amapá e Minas Gerais mais à direita e Santa Catarina e São Paulo ao centro. Rondônia teve o maior gasto per capita e marcou a 7ª posição no ranking de eficiência. Por questões de imprecisão orçamentária o Piauí não pôde ser analisado apropriadamente, mas por sua

vez assinalou o menor gasto *per capita* do período.

Para concluir a análise vale assinalar que inexistem gastos obrigatórios<sup>8</sup> em Segurança Pública (06), tal como acontecem na função Saúde (10) e Educação (12). Além disso cada ente subnacional possui uma estrutura de gastos única, variando entre despesas correntes e despesas de capital, assim como entre as diversas subclassificações da natureza da despesa orçamentária.

## CONCLUSÃO

Tratando-se de eficiência menos é mais, afinal ter os melhores resultados com o mínimo de despesas é o objetivo do gestor responsável. Propício e interessante é ponderar que a proposta deste e de outros estudos, ao ranquear os impactos dos gastos em Segurança Pública nos indicadores de violência, reflete apenas questões quantitativas, as quais teriam mais força se o coeficiente de determinação ( $R^2$ ) entre as variáveis fosse significativo o suficiente. Portanto, a dita eficiência requer um olhar acurado e que vai além da investigação despreziosa.

Analisar as taxas de violência com base em um único *input* também é um gargalo, em virtude da influência de outras classificações funcionais como a função Judiciária (02), Essencial à Justiça (03), Assistência Social (08), Saúde (10) e Educação (12). Para complementar é extremamente necessária uma abordagem qualitativa, tal como a realizada no estudo encomendado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro intitulado *O investimento Público e a efetividade das ações Estatais na Segurança (2006)*. No trabalho uma série de entrevistas com os atores da segurança pública carioca deram voz aos números, bem como trouxeram *insights* fundamentais sobre o tema, indicando prováveis raízes e soluções do problema.

Avaliar os 26 estados e o Distrito Federal pela *Data Envelopment Analysis* voltado para os homicídios dolosos leva a conclusão secundária de que alguns entes subnacionais, incluindo o estado de Alagoas que liderou por nove anos

consecutivos as taxas de homicídios no país, precisam fortalecer ainda mais a qualidade dos dados contábeis e das estatísticas criminais, incluindo georreferenciamento. Isto pode levar a novos modelos DEA com novos pesos e uma maior robustez.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. **Imprecisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros**.

VII Prêmio SOF de Monografias, 2014.

BANKER, R; CHARNES, A; COOPER, W. **Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis**. *Management Science*, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.

BEATO, CLÁUDIO. **Determinantes da Criminalidade de Minas Gerais**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.13, n.37, p. 74-87, jun. 1998.

BECKER, GARY. **Crime and Punishment: An Economic Approach**. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217, 1968.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, ed. 7, 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual Técnico de Elaboração do Orçamento Federal 2018**. Brasília, DF, ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Normas de Direito Financeiro**. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília, DF, 1964.

- \_\_\_\_\_. **Balço do Setor Púlico Nacional 2016 (BSPN)**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2017.
- BRUNET, J. *et al.* **Estados comparados por funões do orçoamento**: uma avaliação da eficiência e efetividade dos gastos púlicos estaduais. Prêmio IPEA-Caixa, Menção Honrosa I, 2006.
- CERQUEIRA, D; LOBÃO, W. **Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 2, 2004.
- CHARNES, A; COOPER, W; RHODES, E. **Measuring the efficiency of decision making units**. European Journal of Operational Research, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.
- CIMERMAN, ANDRÉ. **Análise da eficiência dos estados brasileiros em segurança pública**. Insper, Monografia, São Paulo, 2012.
- FELSON, MARCUS; CLARKE, RONALD. **Opportunity makes the thief**. Police Research Series, v. 98, 1998.
- FGV. **O investimento Púlico e a efetividade das ações Estatais na Segurança**. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Org.). Rio de Janeiro, out. 2006.
- FREAZA, F. P. **Análise de eficiência do mercado bancário brasileiro utilizando a metodologia da análise envoltória de dados**. IBMEC, Dissertação, Rio de Janeiro, 2006.
- IPEA. **Atlas da Violência 2017**. Brasília, DF, 2017.
- PEREIRA FILHO, O; TANNURI-PIANTO, M; SAMPAIO DE SOUZA, M. **Medida de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006**. Economia Aplicada, Brasília, v.14, n. 3, p. 313-338, 2010.
- PERES, M. F. T. *et al.* **Queda dos homicídios no município de São Paulo: uma análise exploratória de possíveis condicionantes**. Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 709-721, dez. 2011.

RUEDIGER, M. A. **The rise and fall of Brazil's public security program: PRONASCI.**

Police Practice and Research, v. 14, n. 4, p. 280-294, 2013.

SACHSIDA, A.; LOUREIRO, P; MENDONCA, M. **Interação social e crimes violentos: uma análise empírica a partir dos dados do presídio de papuda.** Estudos Econômicos, v. 32, n. 4, p. 621-642, 2002.

SARKIS, J. **Modeling Data Irregularities and Structural Complexities in Data Envelopment Analysis.** In: Preparing Your Data for DEA. Zhu J., Cook W.D. (Org.). Boston: Springer, 2007.

SILVEIRA, E; LIMA, R; SERRANO, A; WILBERT, M. **A eficiência dos gastos em segurança pública dos estados brasileiros.** 2º Congresso UnB de Contabilidade e Governança. Brasília, 2016.

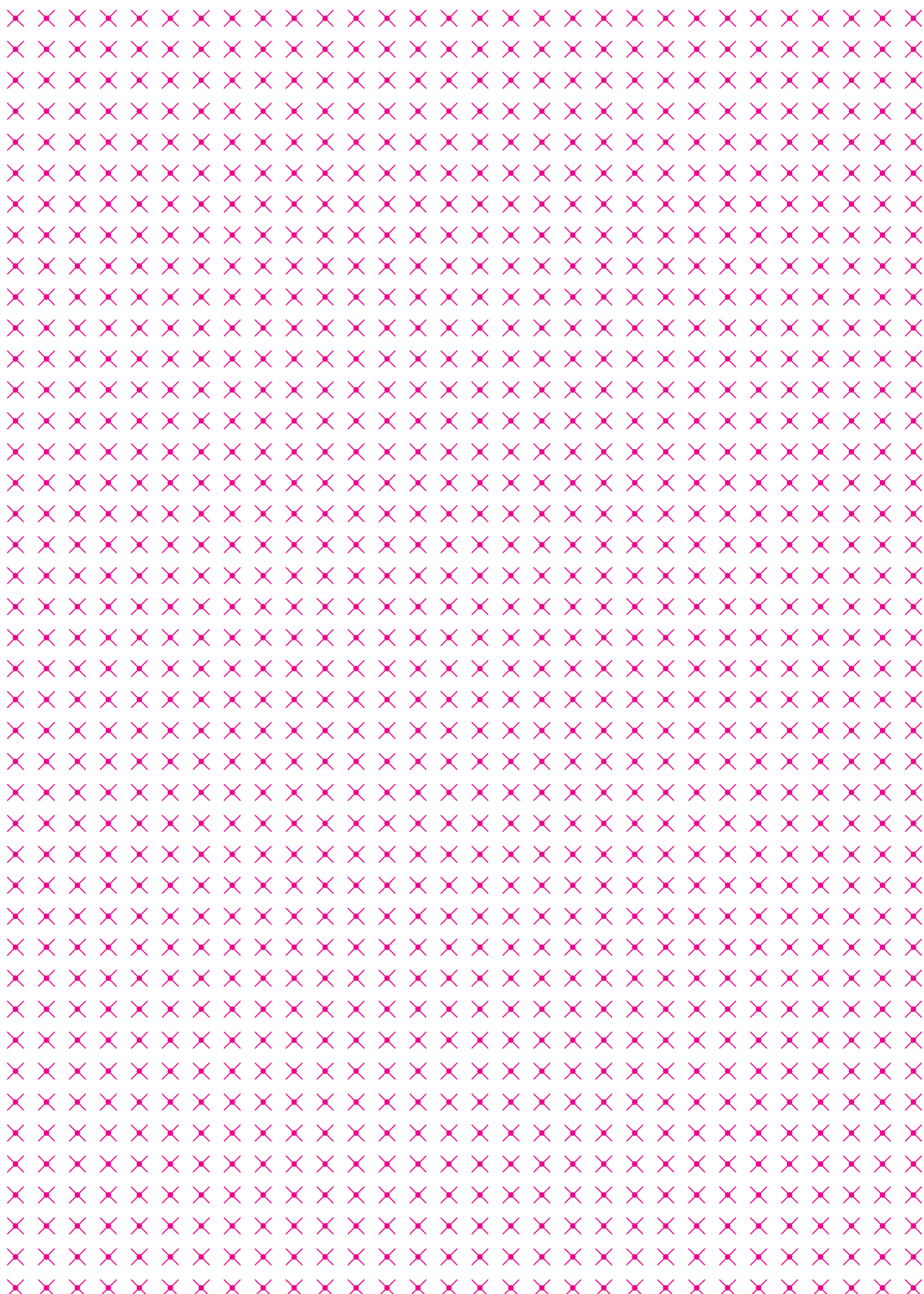
SILVEIRA, J; MEZA, L; MELLO, J. **Identificação de benchmarks e anti-benchmarks para companhias aéreas usando modelos DEA e fronteira invertida.** Revista Produção, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 788-795, dez. 2012.

## NOTAS DO CAPÍTULO

1. A literatura sobre finanças públicas vem constantemente avançando na implementação de melhores ferramentas de planejamento, uma delas é o *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF), que, segundo o Banco Mundial, consiste na alocação de despesas com base nos recursos disponíveis, curto e médio prazo, dentro do contexto processo orçamentário anual, da política macroeconômica e dos programas setoriais. No Brasil alguns estudos do governo federal buscam implementar uma versão adaptada do MTEF sob o nome de Estrutura Orçamentária de Médio Prazo (EOMP).
2. Cf. Falsificacionismo de Karl Popper.
3. "O Brasil não tem uma estrutura de segurança pública formada. Não há um sistema nacional integrado para o tema. Há uma resistência grande em abrir a

caixa-preta da criminalidade no país. Tem estado, como Alagoas, cujo índice de solução de homicídios não chega a 2%". Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-mai-09/somente-homicidios-sao-resolvidos-50-mil-cometidos-pais>>.

4. O SISTN recebeu durante 13 anos os relatórios contábeis das entidades do setor público e foi descontinuado em 28/02/2015.
5. A escolha da fonte dos dados sobre população tem importância fundamental, uma vez que elas influenciam diretamente nos resultados. A metodologia de cálculo utilizada pelo IBGE é dada pela fórmula  $Y = aX^3 + bX^2 + cX + d$ , onde "Y" = População, "X" = Ano e "a, b, c, d" = parâmetros da função polinomial estimados pelo Método dos Mínimos Quadrados (MMQ). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/notatecnica.html>>.
6. Segundo o Ministério da Transparência o Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (InfoPen) publica números que possuem pouca consistência devido aos módulos de gestão, o que é preocupante dada a importância do controle dos dados carcerários para a eficiência de políticas de segurança pública. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2017-jul-24/dados-sistema-carcerario-brasileiro-nao-sao-confiaveis-cgu>>.
7. Optou-se por considerar as despesas executadas consoante a Lei nº 4.320/1964.
8. Cf. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (Saúde) sobre ASPS e Art. 212 da Constituição Federal de 1988 (Educação) para MDE.





# O impacto das transferências intergovernamentais sobre o esforço tributário dos municípios alagoanos em 2010: uma análise a partir do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

KARINE DANIELE DA SILVA

## INTRODUÇÃO

No estudo do federalismo fiscal brasileiro, um dos temas que tem ganhado amplitude em suas discussões, seja com relação ao seu papel, para os governos subnacionais, seja porque acarreta impactos negativos aos entes federados, é o das transferências intergovernamentais (VELOSO, 2008).

Segundo Veloso (2008), as formas de financiamento governamental têm crescido, e esse é um dos motivos que colaboram para que o tema federalismo fiscal ganhe relevância. Segundo esse autor, em regimes federativos, exige-se que haja acordo entre jurisdições, ou seja, o poder que o Estado detém para aplicar o direito a um determinado caso, com o objetivo de solucionar conflitos de interesses e com isso resguardar a ordem jurídica e a autoridade da lei seja de forma centralizada ou descentralizada, entre as diferentes esferas de governo. Através dessa combinação é que os governos exercem suas funções fiscais tanto ao que compete à tributação como aos gastos.

De acordo com Veloso (2008), existe um processo de transferência de responsabilidades de gastos e competências tributárias, aos entes federados, ou a que se chama de descentralização fiscal. Por sua vez, essa descentralização pode gerar desequilíbrios fiscais, entre os governos e a o que se refere ao alcance dos objetivos nacionais, pois, modifica a eficiência e a equidade na execução das funções fiscais. Deve-se a isso, a diferença de capacidades financeiras entre esses governos, estando alguns, em melhores condições que outros, de cumprir com essas responsabilidades, a partir da sua força eco-

nômica para arrecadação tributária. Por esse motivo, surge a presença das transferências intergovernamentais aparecem como uma estrutura que tenta minimizar essas disparidades financeiras, que são resultado da descentralização proposta pelo federalismo fiscal, assim, adquire-se vantagem da descentralização, enquanto tenta-se reduzir os efeitos negativos que essas possam gerar sobre o interesse nacional. (VELOSO, 2008).

As transferências intergovernamentais possuem um papel importantíssimo na federação brasileira, pois, tentam-se corrigir através das mesmas, os desequilíbrios horizontais entre as diferentes regiões ou governos subnacionais. Dito de outra forma, essas transferências tentam corrigir as disparidades entre os governos subnacionais, que possuem diferentes capacidades financeiras para suprir os gastos com políticas públicas, transferindo das maiores economias para as menores, recursos que possibilitem a execução de suas políticas a favor da sua localidade.

Segundo Gamkhar e Shah (2007 Apud Veloso, 2008) existem duas gerações de teorias, que retratam as relações intergovernamentais. A primeira geração, na qual dominou a questão do *flypaper effect*, onde os gastos públicos dos entes federados são mais sensíveis a aumentos de transferências, do que a aumentos na arrecadação tributária própria. Já a segunda geração de teorias, que possui uma abordagem mais extensa, pois, considera as implicações de eficiência e equidade das transferências sobre os governos subnacionais em sistemas federais descentralizados, possuem ainda três temas principais em suas discursões, os temas relacionados a essa geração são estes: problema da restrição orçamentária branda; o problema do risco moral; e; os dilemas entre *accountability*<sup>1</sup> e interdependência fiscal em condições de competição entre competências.

O estudo dos efeitos negativos provocados pelas transferências intergovernamentais se torna bastante importante, pois, é preciso identificar em quais entes federados se verifica tais efeitos, possibilitando que políticas se-

jam elaboradas, no sentido de minimizá-los. Com a intenção de investigar se o caso ocorre em Alagoas, é que se faz necessário averiguar, se seus municípios reduzem o esforço fiscal à medida que aumentam sua participação no Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Como se sabe, Alagoas é um estado que tem várias deficiências, tanto financeiras como sociais, e necessita de transferências como o FPM, para que seus municípios distribuam seus gastos, de maneira equânime em sua localidade, na tentativa de reduzir disparidades inter-regionais. Como consequência, será que a mesma transferência que ajuda a compor a base de receita desses municípios, reduz o esforço fiscal dos mesmos? É para responder esse questionamento, que este trabalho procura e consegue identificar, em que medida o Fundo de Participação dos Municípios afeta negativamente a receita tributária dos municípios alagoanos em 2010.

As transferências intergovernamentais, apesar de destinar-se a resolver o problema das disparidades financeiras e/ou regionais entre os governos subnacionais, acabam por criar outro problema de interesse nacional, essas transferências promovem, uma redução do esforço fiscal desses governos. Essa situação é verificada em Alagoas, quando analisamos o empenho fiscal de seus municípios, frente a sua participação na cota parte<sup>2</sup> do FPM.

Provocada pela maneira como se rege o federalismo no Brasil, existem alguns governos subnacionais que possuem maior capacidade de auto-financiar-se. Nesses casos, pode ocorrer das transferências não promoverem afeitos negativos sobre o esforço tributário desses governos, até porque a participação destes sobre aquelas é bem inferior a dos governos com menor capacidade tributária.

Este trabalho pretende analisar através das teorias os efeitos provocados pelas transferências intergovernamentais, sobre o esforço fiscal dos entes federados, e por meio dos resultados e estimação econométrica os efeitos causados pelo FPM, sobre a receita tributária dos municípios alagoanos em

2010. Além disso, busca demonstrar a importância das transferências, especificamente do FPM, para esses municípios, verificando o grau do impacto negativo sobre eles.

Especificamente pretende-se:

- a) Analisar a origem e evolução das transferências intergovernamentais, especificamente o FPM;
- b) Verificar as mudanças constitucionais que implicaram sobre o federalismo e, conseqüentemente, sobre as transferências;
- c) Analisar os possíveis impactos das transferências, sobre o esforço fiscal dos governos subnacionais, observando a luz das teorias e trabalhos existentes;
- d) Observar os efeitos da participação no FPM, pelos municípios alagoanos, sobre a receita tributária e o Índice de Desempenho Tributário e Econômico (IDTE<sup>3</sup>) dos mesmos.

Além desta introdução, este trabalho é dividido em mais 4 seções. A seção 2 trata do sistema de transferências intergovernamentais, como se caracteriza, os tipos, suas finalidades e seu impacto sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais. A seção 3 analisa o federalismo fiscal no Brasil, e sua relação com os governos municipais, seus principais aspectos históricos, e verifica as competências e o sistema de tributação brasileiro. Já a seção 4 observa o impacto do Fundo de Participação dos Municípios sobre o esforço fiscal dos municípios alagoanos, tomando por base o ano de 2010, e fazendo uso da especificação econométrica do modelo empírico e base de dados, sobretudo da Secretária do Tesouro Nacional (STN) e da estimação e de seus resultados. Por fim, a 5ª e última seção traz as principais considerações finais a cerca desse assunto.

## **OS SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

As transferências intergovernamentais, de acordo com Gasparini e Miranda (2006), são usadas pelo governo central como forma de reduzir as desigualdades econômicas, entre os entes federados. Essas transferências ajudam na equalização financeira entre os estados e, ao mesmo tempo, dá um reforço para que os governos subnacionais possam executar políticas de ordem pública.

De acordo com Baião (2013), essas transferências corrigem os desequilíbrios verticais na federação. Esse tipo de desequilíbrio ocorre quando existem diferenças entre as obrigações e as receitas. Além de corrigir tais desequilíbrios, nos distintos níveis de governo, as transferências representam uma chance para que as disparidades entre as regiões sejam suavizadas, não deixando de levar em consideração que em uma federação o território dificilmente será homogêneo, tanto no lado econômico como no social. Sabe-se que os estados têm capacidades de arrecadação diferenciadas, logo não seria então correto analisar a capacidade de arrecadação tributária dos estados do sul e sudeste sob a mesma ótica dos estados do norte e nordeste brasileiro.

Para Veloso (2008), os sistemas de transferências intergovernamentais, de modo geral, compatibilizam interesses entre os governos subnacionais e o governo central. Enquanto, os primeiros buscam autonomia financeira, o segundo busca a centralização das decisões de arrecadação e despesa. As transferências intergovernamentais tornam-se, ainda mais importantes quando os governos aumentam o seu grau de descentralização fiscal, essa por sua vez pode causar desequilíbrios fiscais, tanto verticais como horizontais, além de aumentar a dependência dos governos subnacionais, dos recursos do governo central (VELOSO, 2008).

Apesar das transferências serem necessárias, para que os membros da federação tenham o mínimo de recursos para serem despendidos, no Brasil,

essas podem substituir a base tributária dos estados, criando nesses, um desnecessário esforço para obtenção de receitas próprias. Embora, consiga-se garantir-lhes o mínimo de recursos, as transferências estagnam, de certo modo, sua capacidade de autossuficiência financeira (RIBEIRO, 1998).

O foco do nosso trabalho é verificar mais adiante, como isto ocorre no estado de Alagoas, se as transferências motivam ou não a ineficiência, na arrecadação tributária dos seus municípios.

### **Caracterização e tipologia das Transferências Fiscais**

Diante do que se apresentou na seção anterior, o surgimento das transferências intergovernamentais, traz desafios não esperados para a estrutura federativa de uma nação, levando ao surgimento, de distintas e várias modalidades, de repasses desses recursos (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

Prado (2001) descreve a tipologia das transferências fiscais de três formas:

- As Transferências como instrumento de política fiscal federativa;
- As Transferências de orçamento cedente: legais x discricionárias;
- As Transferências do orçamento receptor: livres ou vinculadas.

*As transferências como instrumento de política fiscal federativa* são as que mais interessam para este estudo. Essa forma de transferência é ainda subdivida em três grupos, segundo seus objetivos. No primeiro grupo, as transferências assumem o caráter de “devolução tributária”. Assumido esse caráter, as transferências visam ressarcir os entes subnacionais pela concentração da arrecadação a instâncias maiores do governo, devolvendo à parte correspondente a parcela da arrecadação, que pertence à base tributária de determinado território, que foi arrecadada por níveis superiores do governo. Nesse caso, a função de arrecadar é de nível superior do governo, mas pertence a cada território a totalidade ou a parcialidade da receita criada.

No segundo grupo, as transferências assumem um caráter equalizador, um caráter redistributivo. Essa posição assumida pelas transferências tem por finalidade a redução das desigualdades. O Estado distribui parte da receita arrecadada para as regiões, no intuito de equalizar o que já se havia descrito em seção anterior, as distintas capacidades de arrecadação tributária das regiões, compensando as irregularidades das bases tributárias entre as mesmas.

Esse tipo de transferência tem em sua essência, o papel de complementação de receita orçamentária dos estados e municípios, servindo-lhes de suporte e não de base suficiente e única. Como exemplo disso, temos o FPM, FPE, entre outros.

Já as *Transferências no orçamento cedente: Legais versus Discricionárias*, podem ser consideradas da seguinte forma: as legais são aquelas cujos critérios, a forma, a origem dos recursos e os montantes a serem repassados, aos governos inferiores estão expressamente na Lei ou Constituição Federal. Já as transferências discricionárias derivam de decisões orçamentárias, que os governos assumem anualmente. No entanto, suas origens procedem de negociações realizadas entre as autoridades centrais e os representantes dos governos locais.

Por último, as *transferências no orçamento receptor: Livres ou Vinculadas*, podem ser caracterizadas, pelo nível de condicionalidade para a sua utilização, pelos governos que as recebem. Nesse caso, a questão principal está na forma de diferenciação dos recursos, esses por sua vez, podem ser alocados de forma livre e soberana pela ação orçamentária local e os recursos são destinados a complementar ou compor inteiramente algum programa. No caso dos recursos livres, os governos locais tem maior liberdade de escolha. Já as transferências vinculadas, por sua vez, reforçam a maneira única de dispêndio entre competências potencialmente heterogêneas do lado econômico-social (PRADO, 2001).

A transferência que se vai estudar, o Fundo de Participação dos Municí-

pios é, de acordo com Schlesinger e Rolim (2008), livre e de caráter distributivo.

Gasparini e Miranda (2006) observam que as diversas modalidades de transferências abordadas aqui, dar-nos uma noção das especificidades que estão por trás de um sistema de transferências. Assim, cada diferente modalidade dos repasses intergovernamentais é usada, segundo sua utilidade, e necessidade das regiões a que se destinam. Inicialmente tem-se que observar o objetivo a que se presta cada modalidade de transferência, como instrumento de política federativa. No caso de desequilíbrios verticais, as transferências assumem o caráter devolutivo. Desse modo, o critério de repasse deve basear-se na participação na formação do montante arrecadado do ente federado. Já quando se tratar de transferências de caráter redistributivos, nesse caso, atuando-se sobre os desequilíbrios horizontais, aqui os critérios serão inversos ao caso anteriormente descrito. (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

Na atuação dos desequilíbrios horizontais, a ineficiência de um governo, na formação de bases tributárias são os critérios principais para aplicação das transferências. No último caso, quando se tratar das transferências setoriais, o critério torna-se menos claro, aqui, as transferências podem ser neutras quando redistributivas, a escolha vai depender do interesse a que se presta o programa de transferência (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

No entanto, os desafios encontrados em um sistema de transferências não se limitam ao tipo de transferência necessário e do respectivo critério de repartição. Um sistema de transferências cria incentivos e externalidades, impactos que podem comprometer a eficiência da gestão pública (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

### **As finalidades do sistema de transferências intergovernamentais**

Em um estado federativo têm-se o governo nacional ou central, e os subnacionais ou regionais, cada um com características autônomas, e essas



estão relacionadas com a capacidade que esses entes têm de obterem receita tributária própria, além da liberdade de alocar seus recursos para determinados gastos. Desse modo, as transferências não podem constituir-se a base da receita de um ente federado. Assim, as transferências intergovernamentais servem de apoio às unidades federadas na busca do equilíbrio fiscal, possíveis distorções nas suas capacidades de arrecadação tributária, e na promoção do desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas.

No quadro brasileiro, de claras desigualdades entre as regiões, desigualdades essas de cunho econômico, social e político, as transferências tem o papel de equilibrar a atuação pública em diversas partes da nação. O grande problema dessas desigualdades é a capacidade de arrecadação de receita própria dos governos subnacionais. É evidente que estados do norte e nordeste não têm a mesma capacidade que estados do sul e sudeste, no entanto, têm necessidades e necessitam de orçamento para supri-las. As transferências aparecem para compensar essa “incapacidade” de arrecadação tributária das unidades federadas. Vale ressaltar, que como as unidades federativas têm capacidades distintas de arrecadação e demandas por serviços públicos também distintas, os benefícios advindos dessas transferências, devem ser proporcionais a sua “incapacidade” em relação aos outros, logo, o critério de repartição deve basear-se nisso, e dar suporte aos estados e municípios para que aqueles que mais necessitam sejam realmente beneficiados, promovendo assim equidade nos serviços públicos.

Segundo Baião (2013), a literatura mostra a importância das transferências para amenizar as desigualdades entre as regiões, por meio da equalização fiscal, essa equalização visa beneficiar municípios sem capacidade de obtenção de receita tributária própria, para que esses tenham como custear os bens e serviços públicos para a sua localidade. Interessam a essas transferências, tornar a provisão de bens e serviços públicos mais equitativa, oferecendo a possibilidade dos governos locais, de acordo com o nível de esforço fiscal, que

esses tenham como oferecer aos indivíduos da sua localidade, a mesma quantidade e qualidade de bens e serviços públicos (BAIÃO, 2013).

Naturalmente, municípios que tenham maior atividade econômica, terão mais facilidade de captar recursos através da arrecadação tributária, enquanto existirão municípios que terão maior parte da sua população pobre, o que exigirá recursos para combater a mesma, em diversos setores, daí a importância das transferências para equilibrar e promover a equidade.

De acordo com Gasparini e Miranda (2006 *apud* Veloso, 2008) se destacam entre as finalidades das transferências intergovernamentais em regimes como o brasileiro, as seguintes: os desequilíbrios fiscais verticais; desequilíbrios fiscais horizontais; e a coordenação da política de abrangência nacional, que envolve as diferentes esferas do governo.

Os *desequilíbrios fiscais verticais* são apresentados em duas abordagens internacionais. De acordo como Smart (2002, *apud* Veloso, 2008), esses desequilíbrios, faz em referência à disparidade entre o orçamento do governo central e dos entes federados, ou seja, os recursos se concentram nos níveis mais altos do governo. Shah (2007, *apud* Veloso, 2008) observa que, essa abordagem sobre o desequilíbrio fiscal vertical não está correta, pelo simples motivo de que esse desequilíbrio ocorre internamente aos orçamentos dos governos subnacionais, ou seja, as suas receitas são insuficientes para cobrir suas despesas. Desse modo, o desequilíbrio fiscal vertical, é gerado pela insuficiência financeira dos governos subnacionais.

Para Veloso (2008), os desequilíbrios fiscais verticais, passam a existir, na maioria das vezes, da atribuição das responsabilidades dos entes federados quando não combinadas com a distribuição das bases tributárias entre eles, o que resulta em níveis sub-ótimos de provisão de serviços públicos. Desse modo, as transferências objetivariam ajustar à capacidade de arrecadação tributária com a necessidade dos gastos públicos entre os governos subnacionais. Nesse caso, segundo a abordagem de Smart (2002, *apud* Veloso, 2008) a compatibiliza-

ção das despesas com as receitas dos governos locais é sem dúvida o equilíbrio fiscal vertical, não sendo, dessa maneira, o balanceamento orçamentário entre o governo central e o governo receptor.

Já os *desequilíbrios fiscais horizontais* ocorrem entre governos subnacionais de mesma esfera, e surgem das disparidades entre os recursos desses governos, nasce da suficiência ou não desses governos, de obterem recursos próprios e das desigualdades regionais. Os entes federados têm responsabilidades a serem cumpridas para com o governo central e sua população, o ente que não tem autossuficiência financeira, não conseguirá cumprir com suas responsabilidades, desse modo, as transferências surgem para possibilitar que ente que não tem capacidade de se autofinanciar, possua o mínimo de recursos para investimentos básicos em saúde, educação etc. E para os que têm autossuficiência financeira um alívio no financiamento das suas obrigações. Por último, as transferências intergovernamentais dão auxílio para que políticas públicas sejam mantidas, e essas políticas tanto podem ser a nível nacional como entre os governos subnacionais, compensando assim, os desequilíbrios que foram anteriormente expostos (VELOSO, 2008).

Nascimento e Oliveira (2000) observam que, existem as chamadas transferências constitucionais, voluntárias, os fundos constitucionais do norte, nordeste, centro-oeste, etc. Mas, ressalta que três tipos de transferências são mais representativos: O Fundo de Participação dos Estados (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), esses são repassados pela união, e no âmbito dos estados o repasse de 25% da arrecadação do ICMS para os municípios. Como se sabe o objetivo das primeiras é o de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados federados. O equilíbrio sócio-econômico, redução das disparidades regionais, princípio do sistema de transferências, para ser alcançado, depende não só das transferências por si só, mas também de uma política de desenvolvimento para as regiões e da descentralização do desenvolvimento que procure, no longo prazo, reduzir as desigualdades (NASCIMENTO E OLIVERIA, 2000).

Além das transferências constitucionais, existem pelo menos outros dois tipos de transferências, conhecidas como as transferências legais, e as voluntárias. Essas, por sua vez, dependem, somente, da vontade do governante e da disponibilidade de recursos orçamentários. Essas transferências são amparadas através de convênios entre a união e os governos subnacionais, peculiaridade da federação brasileira (NASCIMENTO E OLIVEIRA, 2000).

Nascimento e Oliveira (2000) mostram que apesar do exemplo do FPE, que tem sua função redistributiva cumprida, pois, de fato, a maior parte dos recursos desse, é realmente transferida para regiões mais carentes, onde a arrecadação tributária das mesmas não é suficiente para prover serviços e bens públicos, a finalidade principal das transferências intergovernamentais está longe de ser alcançada. Por motivos já descritos anteriormente, as funções sociais não se apresentam. Contudo, a garantia de recursos mínimos para financiar a administração dos governos locais, é verificada no sistema de transferências intergovernamentais

### **O impacto das transferências sobre o comportamento fiscal dos governos Subnacionais**

No Brasil, fica evidenciada a importância das transferências intergovernamentais, isso, devido às disparidades entre as regiões, à grande heterogeneidade e a grandeza do território brasileiro (BAIÃO, 2013).

Rezende (2006) destaca que um dos desafios do federalismo fiscal, tem sido o enfrentamento das disparidades regionais, que crescem cada vez mais. Desse modo, as bases tributárias concentram-se em determinadas regiões, e isso afeta a repartição das receitas tributárias entre os governos subnacionais.

É sabido que as transferências intergovernamentais representam a maior parte da receita orçamentária dos municípios brasileiros. Em 2009, por exemplo, as transferências representavam 74% de toda receita orçamentária desses municípios, sendo que dessas, um quarto possuíam um caráter redistributivo (BAIÃO, 2013).

Para essa autora a importância de se estudar e compreender, as implicações das transferências intergovernamentais ficam evidentes quando se identifica o volume e a representatividade que essas têm em valor, e o quanto são importantes para a equidade no recebimento dos bens e serviços públicos e para redução das disparidades regionais.

Segundo Veloso (2008), os sistemas de transferências criam externalidades que afetam o comportamento dos governos que recebem esses recursos, de modo que, a eficiência da gestão pública pode ser afetada por essas externalidades, o que depende da forma como o sistema de transferências está estruturado. Portanto, para o referido autor, o sistema de transferência brasileiro apresenta um grande problema por não cumprir com sua real finalidade.

Veloso (2008) descreve que um sistema de compartilhamento de receitas, pode criar desincentivos aos governos subnacionais no fortalecimento da arrecadação de suas receitas. Em um sistema como esse, o governo que arrecada receita, fica com uma pequena parte do montante dessa receita gerada, e o restante dos recursos é repassado para outros governos subnacionais através de uma fórmula de equalização. Essa situação cria desestímulo quando a arrecadação local for maior do que a transferência recebida, enquanto beneficia outros governos com menos esforço fiscal. De acordo com Smart (1998, *apud* Veloso, 2008) um problema pode ser criado se os governos subnacionais puderem manipular as variáveis do cálculo da capacidade, na fórmula de distribuição de transferências.

Gamkhar e Shah (2007, *apud* Veloso, 2008) apresenta duas gerações de teorias, que discorrem sobre os impactos das transferências intergovernamentais. A primeira geração aborda o fenômeno do *flypaper effect*, a base de fundamentação dessa teoria é de que os gastos públicos, dos governos locais, respondem mais aos aumentos quando os recursos partem de transferências do governo central, do que a recursos advindos de arrecadação própria. Aqui, afirma-se que os recursos derivados de transferências não são eficientemente

alocados, o que reduz a economicidade dos gastos e deixa uma margem ainda menor para a redução da carga tributária.

Já a segunda geração de teoria tem uma abordagem mais ampla do que a anteriormente citada. Agora se consideram as implicações da eficiência e da equidade das transferências sobre os entes subnacionais. Dentro dessa geração de teoria, destacam-se os seguintes temas: o problema da restrição orçamentária branda; o problema do risco moral; e os dilemas entre *accountability* e interdependência fiscal em sistemas federativos descentralizados.

O primeiro tema dominante é o problema da restrição orçamentária branda, que trata do impacto que as transferências verticais têm sobre as restrições orçamentárias dos governos recebedores. As transferências verticais podem induzir os governos subnacionais a manterem restrições orçamentárias frouxas, pois esses acreditam que no momento de necessidade, ao qual tenham eles que cobrir determinadas despesas, o governo federal irá socorrê-los com recursos de transferências.

Já o segundo refere-se ao problema do risco moral. Os autores citados por Veloso (2008) foram Boadway e Shah (2007). Esses autores expõem que os sistemas de transferências que possuem algum tipo de elemento equalizador, como os horizontais, oferecem um papel de compartilhamento regional de risco. Num caso como esse, o sistema de transferências funciona como um seguro para os governos locais, e a medida que ocorrerem choques econômicos, o governo central os protege com esses recursos. Esses tipos de transferências equalizadoras, por sua vez, distorcem as decisões fiscais dos governos subnacionais, causando o problema do risco moral.

Por fim, têm-se o terceiro que se refere ao dilema entre *accountability* e interdependência fiscal em sistemas federativos descentralizados. Aqui, a descentralização fiscal, através das transferências intergovernamentais, pode criar ineficiência na arrecadação tributária dos governos subnacionais e ineficiência dos gastos públicos. Isso ocorre porque no sistema de transferências,

os governos locais sofrem o efeito psicológico, de estarem gastando recursos que não são frutos de esforço próprio, na verdade, são recursos de terceiros. De acordo com Veloso (2008), para que se haja incentivo a responsabilidade fiscal, as transferências tem que estabelecer duas condições distintas: devem ser proporcionais ao esforço fiscal local e o governo subnacional deve ter a liberdade e responsabilidade de tributar por conta própria.

Costa e Castelar (2013) observam que, a irresponsabilidade fiscal que ocorre nas administrações dos governos subnacionais é caracterizada pela despreocupação com a elevação da arrecadação tributária própria. Esse comportamento deve ser identificado e fiscalizado, para que se possa fazer uma gestão de recursos públicos que promova a eficiência, equidade, crescimento e bem-estar para a população. Em federações cuja base de suas receitas é composta por transferências intergovernamentais, pode-se identificar, em determinados casos, um prejuízo na utilização da base tributária individual.

Assim, a externalidade causada pelo sistema de transferências intergovernamentais, de ineficiência da arrecadação de receita tributária própria, acontece quando a base das receitas dos governos subnacionais é composta por transferências, isso significa dizer, que essa externalidade pode não ocorrer se o governo local tiver autonomia e autossuficiência financeira em formar sua base tributária. Pode ser difícil acreditar que numa federação como a do Brasil possa existir entes federados, cuja externalidade não se verifique, mas, não podemos afirmar que isso não possa acontecer, pois foi visto que, o governo que não compõe ou que não tenha a formação da sua base de receitas em grande maioria com transferências, pode se encontrar em uma situação oposta a externalidade referida.

O simples fato de existir qualquer tipo de transferência entre os níveis de governo criam, significativamente incentivos que não só podem, mas precisam ser considerados em uma federação. As transferências geram benefícios tanto em termos do equilíbrio quanto do alcance de objetivos nacionais, mas,

podem motivar deformidades que afetam a atuação tanto dos governos subnacionais quanto do governo central (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

Segundo esses autores, no Brasil, a forma como se encontra estruturado o sistema de transferência, tem criado grandes polêmicas e diversos questionamentos a respeito do processo de descentralização fiscal vivido a partir de 1980. As críticas têm incidência na grande maioria em algumas brechas diretamente relacionadas à existência do Fundo de Participação dos Municípios. Como exemplo, temos a criação de vários municípios pequenos, que levou a aumentos significativos nos repasses aos governos subnacionais. Acontecimentos como esse têm feito com que diversas críticas sejam realizadas contra o sistema de transferências brasileiro (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

O próximo capítulo discorrerá, a princípio, sobre o Federalismo Fiscal brasileiro e esse processo de descentralização fiscal ocorrido no Brasil e suas implicações nessa federação. Tratará da estrutura do Fundo de Participação dos Municípios, e se verá por que o sistema de transferência brasileiro tem sido alvo de tantas críticas, que como visto anteriormente, o FPM tem uma grande colaboração.

## **O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Uma nova etapa do federalismo brasileiro foi estabelecida, com a constituição de 1988, no entanto, essa nova etapa ainda não está finalizada. As demandas por descentralização de receitas públicas, pelos estados e municípios nessa etapa, foram atendidas, porém, dificuldades foram encontradas. Conseguiu-se descentralizar as receitas públicas, mas essa descentralização deveria ter sido acompanhada também, pela descentralização das responsabilidades públicas dos governos subnacionais, em especial, as políticas de cunho social. Esse não acompanhamento provocou desequilíbrios, que precisam, ainda atualmente, serem corrigidos (REZENDE, 2001).



Veloso (2008) observa que, o Brasil se organiza em uma federação de Estados autônomos. No entanto, durante o império foi um Estado unitário. No regime federalista, porém, a composição do governo ocorre de forma descentralizada, já em regime de estado unitário a estrutura de governo dar-se de maneira centralizada.

De acordo com Rezende (2001), para entendermos as causas dos problemas enfrentados pelo Brasil, no sistema de federalismo fiscal, é totalmente relevante observar suas grandes características, e ainda algumas das suas particularidades, que são decorrentes da acomodação desse sistema. Dois aspectos são destacados por esse autor, para explicar essas características e particularidades do federalismo fiscal brasileiro: O primeiro deles refere-se às disparidades regionais que como já se havia falado nesse trabalho, são cada vez mais acentuadas. E por último, a forte tradição municipalista do país.

A forte tradição municipalista reflete uma peculiaridade da federação brasileira, pós-constituição de 1988. A constituição reconheceu, os municípios como entes federados, igualando estados e municípios em responsabilidades e em direitos na federação. Essa igualdade impõe aos municípios competências, e lhes garante transferências, como as que beneficiam os Estados (REZENDE, 2001).

Segundo Veloso (2008), o papel de cada ente federado e também a forma como esses se relacionam, é definido atribuindo-lhes as responsabilidades, e a repartição dos recursos, segundo essas responsabilidades. Para esse autor, o papel atribuído aos governos subnacionais, refere-se às responsabilidades dos gastos públicos, e às respectivas capacidades de formação das suas bases tributárias. Já a forma como esses se relacionam, incide na definição, de qual sistema de transferência intergovernamental adotar.

No tópico seguinte, discorreremos sobre aspectos históricos da Federação brasileira, evidenciando seus principais acontecimentos, e apontando a importância e efeitos, tanto positivos como negativos, causados por esse sistema.

## Principais aspectos históricos do Federalismo

### Fiscal brasileiro

De acordo com Afonso e Serra (2002), a federação brasileira foi constituída em 1891, logo após a proclamação da República do Brasil. Aqui, a criação da federação teve como motivação, as diferenças regionais e as necessidades administrativas, levando em consideração o vasto território brasileiro. No entanto, o sistema tributário interessava aquela federação, principalmente as províncias mais desenvolvidas que as demais como Sul e Sudeste, em especial São Paulo, onde estava concentrado o novo setor de exportação. É óbvio que o real interesse nesse caso, era a obtenção de liberdade para arrecadar impostos locais sobre as exportações (AFONSO E SERRA, 2002).

Porém, interessa a esse trabalho, as duas grandes reformas fiscais realizadas no Brasil. De acordo com Rezende (2001), a primeira dessas reformas ocorreu em 1967, e foi realizada pelo regime militar. Os dois aspectos principais dessa reforma, foram sem dúvida, a concentração das competências tributárias na união e o vasto e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais, favorecendo estados mais carentes e municípios menos populosos.

Rezende (2001) demonstra, no quadro a seguir, a extensão das transformações ocorridas na federação brasileira em 1967 e 1988 respectivamente, e ainda as diferenças entre esses períodos.

**Quadro 1 – Federalismo Fiscal no Brasil: 1967 e 1988.**

Competências Tributárias Transferências Intergovernamentais e Partilha de Receitas			
1967	1988	1967	1988
<b>MUNICÍPIOS</b>			
Prestação de Serviços Propriedade Imobiliária Urbana	Prestação de Serviços Propriedade Imobiliária Urbana Transmissão de Propriedade Imobiliária inter-vivos		

Competências Tributárias Transferências Intergovernamentais e Partilha de Receitas			
1967	1988	1967	1988
<b>ESTADO</b>			
Circulação de Mercadorias – ICM Transmissão de Propriedade Imobiliária	Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS Transmissão de Propriedade Imobiliária causa- mortis Propriedade de Veículos - IPVA- Adicional do IR Federal	20% do ICM atribuído aos Municípios 50% do IPVA atribuído aos Municípios	20% do ICM atribuído aos Municípios 50% do IPVA atribuído aos Municípios
<b>UNIÃO</b>			
Renda – IR Produção Industrial – IPI Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica Transporte e Telecomunicações Minerais – IVM Operações Financeiras Importação Exportação Propriedade Rural – ITR	Renda Produção Industrial - - - Operações Financeiras Importação Exportação Propriedade Rural Grandes Fortunas Lucro (contrib. Social) Faturamento ( Contrib. Social)	Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + IPI)  Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI)  40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferido a Estados, Distrito Federal e Municípios  Receita do ITR atribuída aos Municípios	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI)  Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + IPI)  Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)*  50% da Receita do ITR atribuída aos Municípios  Fundos de Desenvolvimento Regional (No, Ne, e C.O.)* 3% da Receita do IR + IPI

(\*) Compensação pela imunidade tributária à exportação de manufaturados.

(\*\*) No – Norte; Ne – Nordeste; C.O – Centro-Oeste.

Fonte: Rezende (2001).

## A distribuição de competências e o sistema tributário

Segundo Veloso (2008), a República Federativa do Brasil, se organiza de forma livre e interdependente. Compõe essa República Federativa, os seguintes níveis de governo: Governo Federal, sendo esse a maior instância em uma federação, além dele temos os Estados, o Distrito Federal e por último, os Municípios. Nesse modelo Federativo instituído na constituição de 1988, como já se havia apresentado em tópico anterior, onde os municípios adquiriram direitos e responsabilidades que os deixaram em situação de igualdade com os estados, cada nível de governo exposto acima, tem responsabilidades, sejam essas de despesas no provimento de bens e serviços públicos a sua localidade, ou que

sejam com a responsabilidade de arrecadação tributária, além do que também já apresentado, um sistema de transferências mais amplo (VELOSO, 2008).

Rezende (1995) ressalta alguns aspectos importantes, sobre os impactos causados pela mudança ocorrida para a federação com a constituição de 1998. Por enquanto, um desses impactos nos interessa: O desequilíbrio entre a distribuição dos recursos e de atribuições de responsabilidades aos entes federados. Uma das grandes e recorrentes críticas à constituição de 1988, é que ela optou, por uma marcante descentralização de recursos através dos repasses, mas não de atribuições das responsabilidades aos governos sub-nacionais. Como o Governo Federal, repassa agora, maiores recursos a esses governos, ele perde recursos, mas ganha mais atribuições. Contrário a isso os Estados e Municípios, obtiveram a partir dali mais recursos, porém, sem mais responsabilidades. Como se vê, há um desequilíbrio, e esse desequilíbrio tem causado profundas desigualdades regionais.

Quanto às responsabilidades de cada nível de governo, mais objetivamente as competências tributárias desses governos, Veloso (2008) observa que, a constituição define claramente, as responsabilidades de cada nível de governo, com definições de impostos e contribuições. A seguir, são apresentados no quadro 2, como está desenhado o atual sistema tributário, implementado em 1967 e 1988.

**Quadro 2 – Competência tributária: Constituições de 1967 e 1988.**

Entes	Constituição de 1967	Constituição de 1988
<b>UNIÃO</b>	Imp. Sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. Sobre Exportação (IE) Imp. Sobre Importação (II) Imp. Sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. Sobre Transportes (IT) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Únicos (IUCL, IUVEE, IUUM)	Imp. Sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. Sobre Exportação (IE) Imp. Sobre Grandes Fortunas (IGF) Imp. Sobre Importação (II) Imp. Sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx)

Entes	Constituição de 1967	Constituição de 1988
<b>ESTADOS</b>	Imp. Sobre Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. Sobre propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imp. Sobre a Transmissão de Bens Móveis (ITBI)	Imp. Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e comunicação (ICMS) Imp. Sobre propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imp. Sobre Transmissão de Bens Móveis (causa-mortis (ITBI – CM)
<b>MUNICÍPIOS</b>	Imp. Sobre propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS)	Imp. Sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Transmissão de Bens Móveis (Inter-vivos, ITBI – IV) Imp. Sobre Serviços (ISS) Imp. Sobre Vendas a varejo de Combustíveis Líquidos e gasosos (IWC)

Fonte: Veloso, 2008.

De acordo com Veloso (2008), além das competências tributárias, outras atividades são exercidas por cada nível de governo. Essas atividades são determinadas pela constituição, onde os diferentes níveis de governo exercem funções diferenciadas para cada forma de despesa, podendo algumas dessas atividades, serem comuns entre os níveis governamentais. No quadro 3 a seguir, são apresentadas as atribuições de responsabilidades, que cada nível de governo tem que executar.

### Quadro 3 – Divisão das Responsabilidades por Níveis de Governo.

Funções	Política /Supervisão	Provisão/Administração
Aeroportos e Ferrovias	F	F, E
Água e Saneamento básico	F	E, M
Auxílios Financeiros	F, E	F, E
Bem-estar e Assistência Social	F, E	F, E, M
Comércio Interestadual	F	F, E
Comércio Internacional	F	F
Defesa	F	F
Direito Econômico	F	F, E
Educação	F, E, M	F, E, M
Imigração	F	F

Funções	Política /Supervisão	Provisão/Administração
Indústria, comércio e agricultura	F, E	F, E
Meio Ambiente	F, E	F, E
Negócios Externos	F	F
Parques e recreações	M	M
Polícia	F, E	F, E, M
Política Fiscal	F, E, M	F, E, M
Política Monetária, Moeda e Bancos	F	F
Previdência, Pensões	F	F, E, M
Proteção contra Incêndios	F, E	E, M
Recursos Naturais	F	F, E
Saúde	F, E	F, E, M
Seguro-Desemprego	F	F
Subsídios p/ negócios – Indústria	F, E	F, E
Rodovias e vias:		
Federais	F	F
Estaduais	E	E
Inter-regionais	F	F, E
Locais	E	M

Governos: F= Federal; E = Estadual; M= Municipal.

Fonte: Veloso, 2008.

Como já se havia observado neste capítulo, a Constituição possibilitou que os municípios adquirissem mais força e autonomia, essas por sua vez foram possíveis pelos recursos repassados a esses municípios, e não pela capacidade de ampliar suas receitas próprias (VELOSO, 2008).

A seguir, trataremos a respeito do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e sua importância no fortalecimento dos Municípios, e evidenciar seu papel como transferência intergovernamental para redução das disparidades regionais, e se de fato esse papel tem sido cumprido na Federação brasileira.

## **O Fundo de Participação dos Municípios – FPM**

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma ferramenta da política fiscal na federação brasileira, que tem o intuito de garantir aos municípios, um reforço a sua base tributária. Esse reforço é promovido através de repasses de recursos, a cada governo municipal. O FPM tem como principal objetivo na federação, a geração do equilíbrio econômico-social entre esses governos subnacionais (VELOSO, 2008).

De acordo com Gasparini e Miranda (2006 *Apud* Veloso, 2008), esse caráter assumido pelo FPM, no repasse de recursos, ou seja, um caráter redistributivo, é explicado pelo fato desse fundo, ser composto de recursos advindos de impostos, cuja arrecadação é feita por localidades mais desenvolvidas, e a distribuição por sua vez é realizada por critério populacional sem verificar-se a base tributária dos municípios.

A seguir será visto como o Fundo de Participação dos Municípios foi instituído e como tem evoluído ao longo dos anos, procurando evidenciar sua importância para a federação, na redução das desigualdades, como também os eventuais problemas causados por sua estrutura. Para isso utilizaremos algumas referências e uma das mais importantes será a da Secretária do Tesouro Nacional (2012).

### ***Evolução Institucional do FPM***

Segundo Gasparini e Miranda (2006), o Fundo de Participação dos Municípios, foi criado em 1965, através da Emenda Constitucional nº 18, de 1/12/1965, onde ficou determinado que 10% da receita total da arrecadação destes impostos: Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) fossem aplicados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O Fundo de Participação dos Municípios começou, sendo regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de

1966), onde está exposto no artigo 91. No entanto, a sua distribuição iniciou-se em 1967, onde o critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios era fundamentado somente na população dos Municípios beneficiados.

No entanto, com a Constituição Federal de 1967 o Fundo de Participação dos Municípios foi ratificado. O Artigo 26 dessa constituição recebeu a regulamentação do CTN, e pouco tempo depois da constituição de 1967 ser promulgada, foi baixado o Ato complementar da Presidência da República nº 35 em 28 de Fevereiro de 1967, que separou os Municípios em categorias, começou a existir os Municípios Capitais e Interior, onde as capitais passariam a receber 10% do montante total do FPM, enquanto o interior receberia o restante do total do fundo. Mas, ainda fora criada outra categoria, dessa vez uma nova norma foi editada, criando o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, a categoria chamada de “Reserva”. Essa categoria é para nomear aqueles Municípios cujas populações sejam superiores a 156. 216 habitantes. Com essa nova alteração, que acrescenta mais uma categoria de Municípios, a distribuição do FPM passa a dar-se da seguinte forma: 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86, 4% para o Interior.

No entanto, as mudanças não param por ai, novas modificações ainda ocorreram ao Fundo de Participação dos Municípios. Com a implementação da Constituição de 1988, o FPM mais uma vez foi ratificado, o Art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III, determinou que os percentuais de participação do FPM fossem alterados de forma gradativa, onde a participação de cerca de 17% do IR e do IPI passariam para o percentual de 22, 5% a partir de 1993 e solicitado, no artigo 161, inciso II, que a Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo.

Contudo, mais uma alteração ocorreu com a Emenda Constitucional nº 50, de 20 de setembro de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, onde o percentual de 22,5 sofreu uma pequena alteração, foi adicionado ao percentual de participação do FPM sobre aqueles impostos o valor em per-



centual de 1%, logo o FPM passa a ter uma alíquota de participação de 23,5%. No entanto, esse percentual acrescido, seria acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional no período de 12 meses para futura entrega aos Municípios, por seu valor integral no 1º decêndio de Dezembro de cada ano. Como a distribuição do FPM é uma alíquota da arrecadação do IR e o IPI, o valor total transferido a cada período é proporcional à arrecadação líquida desses impostos no período anterior.

### ***O Sistema Vigente***

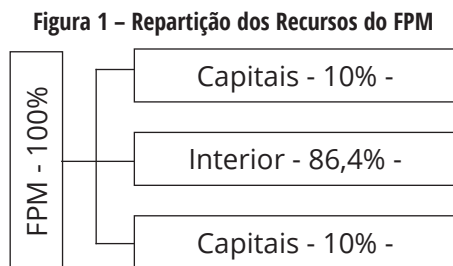
O Fundo de Participação dos Municípios possui atualmente uma alíquota de 23,5% das receitas obtidas pelo IR e o IPI, como se viu, essa composição deu-se a partir de Setembro de 2007, no entanto, desse montante, 15% é deduzido ao Fundef<sup>4</sup>.

É importante observar que o FPM, possui critérios de distribuição, no entanto viu-se em tópico anterior que em 1966, o critério dava-se apenas pela a população, obviamente o valor da repartição para determinado Município aumentava conforme aumentava a população. Porém, o critério que nos interessa, é o critério vigente do Fundo de Participação dos Municípios, onde os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art, 92). O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas informações, no entanto, são compostas pela população de cada município e pela Renda *per capita* de cada Estado.

Como já se havia observado em tópico anterior, os Municípios brasileiros são divididos em três categorias, essas categorias também estão presentes no sistema vigente, são elas: Capitais, que são basicamente, Brasília e as capitais dos Estados; Os Municípios da Reserva que são aqueles com população

superior a 142.633 habitantes; e os do Interior que são os demais Municípios.

A repartição dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é dada como mostra a figura 1 exposta a seguir, observando as respectivas categorias dos Municípios.



Fonte: Adaptado de Veloso, 2008.

Os *Municípios Capitais* obtém 10% do FPM, esses 10% de acordo com Veloso (2008), são distribuídos de forma proporcional, a um coeficiente individual de participação de cada município, esse coeficiente é obtido através do produto de dois fatores importantíssimos: um populacional,

[...] relacionado com o percentual da população de cada município em relação ao conjunto das capitais; e um econômico, inversamente relacionado com a renda per capita do respectivo Estado. O fator população de cada ente é obtido calculando-se a relação entre a população de cada ente, e o somatório das populações das capitais. O fator renda per capita de cada estado é obtido calculando-se a relação entre a renda per capita de cada ente e a renda per capita do país, e com o inverso do valor (expresso de forma percentual). O coeficiente apurado para as Capitais resulta do produto entre o fator população, e o fator renda per capita do Estado a que

a Capital pertence. Quando o coeficiente apurado é menor que o coeficiente vigente no ano de 1997, de acordo com a Lei Complementar nº 91/1997, art. 4º, o coeficiente de 1997 é mantido, aplicando o redutor sobre o ganho adicional. Os Municípios não- amparados são beneficiados, com a redistribuição do montante retirado dos municípios amparados. A participação relativa de cada município, no montante dos recursos destinado às capitais, é dada pela relação entre o coeficiente final ajustado do município, e a soma de todos os coeficientes finais (VELOSO, 2008, p. 58 - 59).

Já os *Municípios do Interior*, recebem o total de 86,4%. Esse percentual é repassado de maneira proporcional, sendo usado um coeficiente individual determinado, o critério populacional é aqui utilizado e está diretamente relacionado ao número de habitantes do município, e de acordo com a participação dos Estados fixada na Lei complementar nº 62/1989, artigo 5º (VELOSO, 2008).

Segundo esse autor, a participação relativa do município é calculada se baseando no total do Estado, isso ocorre de maneira proporcional ao coeficiente calculado, em relação ao total de todos os coeficientes dos municípios do Estado. Assim,

A distribuição do FPM aos Municípios do Interior envolve a participação de cada Estado, de acordo com a resolução TCU nº 242, de 2 de Janeiro de 1990, cada Estado tem direito a uma participação diferenciada na distribuição dos recursos do FPM. O Percentual inicial do FPM (86,4%) que cabe aos Municípios do interior em cada Estado foi fixado, em função do disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar nº 62, de 28 de Dezembro de 1989. Que dispõe sobre os

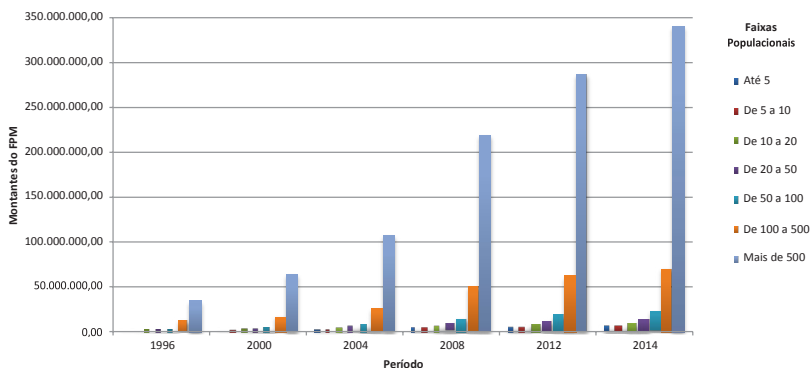
coeficientes individuais de participação, para que, no caso da criação e da instalação de novos municípios, o surgimento das novas unidades, repercutisse somente nos municípios do próprio Estado. (VELOSO, 2008, p. 59)

Por último, os *Municípios da Reserva*, cujo valor total obtido através do FPM é de 3,6%, também recebe a parcela do recurso, referente à sua participação como Município do Interior.

### ***Evolução da participação no FPM dos municípios Alagoanos***

Já foi apresentada anteriormente, a evolução do Fundo de Participação dos Municípios em termos institucionais, levando em conta as alterações percentuais na sua distribuição ao longo dos anos. Nesta seção, irá se observar como a distribuição do FPM tem se dado em termos quantitativos nos municípios Alagoanos. O importante aqui é verificar se essa distribuição tem crescido ou reduzido para esses municípios, analisando períodos entre à medida que aqueles municípios crescem em termos de população, e depois analisar-se-á a participação no FPM, pela quantidade de municípios inseridos em determinados intervalos de montantes de participação no fundo, que são os valores de receitas recebidas pelos municípios através do FPM. Essa observação será feita através das figuras apresentadas a seguir, com suas devidas explicações.

**Gráfico 2. Evolução do Fundo de Participação dos Municípios por faixas populacionais, em mil habitantes, para o estado de Alagoas.**



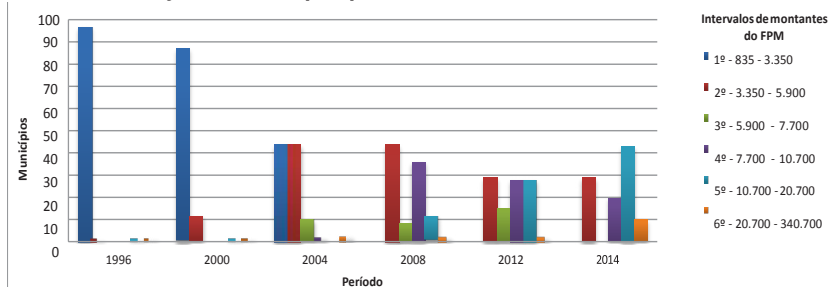
Nota: (1) Valores dos montantes do eixo vertical, foram obtidos por média aritmética.  
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2014) e IPEADATA (2015).

O gráfico apresenta, para cada faixa populacional, valores médios de recebimento de montantes do Fundo de Participação dos Municípios para os municípios alagoanos, em diferentes anos entre 1996 a 2014. As faixas populacionais de 100 a 500 mil habitantes e Mais de 500 mil habitantes, são Arapiraca e Maceió respectivamente. É fácil notar que a maior evolução na distribuição do FPM, encontra-se nas maiores faixas populacionais já descritas anteriormente, no entanto, para as demais faixas, os valores de montantes distribuídos, somente evoluíram ao longo dos anos, complementando cada vez mais a receita daqueles municípios. Como já se viu em seções anteriores, a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios dar-se principalmente, observando os aspectos populacionais, nesse caso, os montantes repassados para os municípios está totalmente ligado, ao número de habitantes dos mesmos. No caso Alagoano, com este exemplo gráfico, percebe-se que logo os municípios mais ricos do estado, Arapiraca e Maceió, tem a maior participação em função do seu contingente populacional.

É bastante curioso que municípios que possuem maior capacidade financeira, como são os casos de Arapiraca e Maceió, em relação aos demais municípios alagoanos, recebam maiores volumes de transferências, nesse caso, o FPM, que acaba aumentando as disparidades, aos menos as financeiras, entre esses municípios. Claro que pode levantar-se o questionamento, de que municípios menores necessitam, obviamente, de menos recursos para financiar seus gastos. Porém, se os municípios alagoanos menores, com condições sociais mais precárias, tendo ainda como agravante, uma capacidade tributária pequena, recebessem mais recursos através de transferências como o FPM facilitaria a realização de políticas públicas, no sentido de minimizar a precariedade dessas condições, sem, contudo, afrouxar o esforço fiscal dos mesmos, levando a uma situação possivelmente diferente da que existe hoje.

O gráfico a seguir representado tem a intenção de demonstrar, o número de municípios nos períodos observados, que se encontram em cada intervalo de montante, ou seja, para cada um dos valores de recebimentos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quanto municípios receberam cada um deles, nos diferentes anos, possibilitando que se consiga realizar, uma avaliação da mudança desses municípios para recebimentos maiores ao decorrer dos anos.

**Gráfico 3. Distribuição dos municípios por montante do FPM, em milhões de reais.**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN (2014).

Em 1996, 100<sup>5</sup> municípios foram observados, onde 97% (97 municípios) receberam valores de montantes dentro do 1º intervalo, ou seja, a grande maioria dos municípios alagoanos recebia uma pequena participação no fundo. Nessa amostra observada, 1% (1 município) estava dentro do 2º intervalo, e nos 3º e 4º intervalos nenhum município se enquadrava, mas, o 5º e 6º ambos possuíam 1% (1 município), isso quer dizer basicamente, que Arapiraca e Maceió respectivamente dentro do 5º e 6º intervalo, possuíam a maior participação na distribuição da transferência.

Em 2000, conseqüentemente, para uma amostra de 101 municípios, 86,14% (87 municípios) aproximadamente, ficam dentro do 1º intervalo, sendo reduzido cerca de 10% (10 municípios) do que era em 1996. Em 2000, existe uma mudança significativa na representação de municípios no 2º intervalo, onde passa de 1% em 1996, para 11,88% (12 municípios). Nos 3º e 4º intervalos, mantêm-se em 0% o número de municípios, enquanto no 5º e no 6º, Arapiraca e Maceió mantêm-se respectivamente dentro desses intervalos, representando aproximadamente 1% da amostra geral.

A partir de 2004, o cenário na distribuição do Fundo de Participação dos municípios muda muito em Alagoas. Nesse ano 102 municípios foram observados, e o comportamento se deu da seguinte forma: tanto o 1º como o 2º intervalo possui a mesma quantidade de municípios 43,14% (44 municípios) em cada, ou seja, próximo de 50% (43 municípios) dos municípios que estavam dentro do 1º intervalo em 2000, passaram a receber uma parcela maior de participação em 2004. O 3º e 4º intervalo que até então nenhum município os integrava, agora 9,80% (10 municípios) e 1,96% (2 municípios) respectivamente fazem parte desses intervalos. Agora, Arapiraca passa a fazer parte do 6º intervalo, igualmente a Maceió, com isso, o 5º intervalo não abriga mais nenhum município, ambos os municípios representam 1,96% da amostra geral.

No entanto, em 2008, a mudança torna-se mais interessante ainda. Para uma amostra de 102 municípios, a quantidade desses passa a deixar de ser mais concentrada no 1º e 2º intervalo, para distribuir-se mais entre os ou-

tros, mostrando a evolução na participação dos municípios alagoanos no FPM. O 1º intervalo agora, não tem nenhum município que una-se a ele, enquanto o 2º intervalo mantém a mesma percentagem que em 2004, de 43,14% (44 municípios). O 3º intervalo tem menos que em 2004, possui aqui 7,84% (8 municípios), porém, o 4º intervalo que havia apenas um valor próximo de 2% em 2004, em 2008 são 35,30% (36 municípios) que compõe esse intervalo. Já o 5º intervalo que estava em 0% em 2004 devido à mudança de Arapiraca para o mesmo intervalo de Maceió, agora em 2008, tem 11,76% (12 municípios) enquanto o 6º intervalo 1,96%, ainda sendo aqueles municípios.

Em 2012, os intervalos de menores valores, ficam cada vez com números menores de municípios e os de maiores valores crescendo a cada ano a quantidade de municípios que os integram. Em comparação com 2008 o 1º intervalo manteve-se em 0% em 2012, o 2º intervalo passa de 43,14% (44 municípios) naquele ano para 28,431% (29 municípios) nesse. O 3º intervalo aumenta para 14,70% (15 municípios), enquanto o 4º diminui para 27,45% (28 municípios) quando em 2008 foram 35,30% (36 municípios), no entanto, o 5º intervalo antes em 2008 11,76% (12 municípios), passa para 27,45% (28 municípios) um aumento de mais de 100% para esse intervalo. Mas, o 6º intervalo mantém-se apenas com Maceió e Arapiraca, representando 1,96% da amostrada de 102 municípios observados.

Em 2014, a grande mudança encontra-se nos 4º, 5º e 6º intervalos. O 1º intervalo ainda com 0%, o 2º intervalo com 28,431% (29 municípios), 3º intervalo com 0%, enquanto o 4º intervalo 18,812% (20 municípios), o 5º 42,57% (43 municípios) e o 6º intervalo antes integrado apenas por Maceió e Arapiraca, agora representam 9,90% (10 municípios) de uma amostra de 102 municípios observados.

De fato existe uma evolução, em termos de valores recebidos entre os municípios, no FPM, no entanto, alguns pontos merecem uma atenção especial. Com o passar dos anos, é evidente que em termos populacionais, os mu-



nicípios crescem, e o percentual de recebimento muda, levando também em consideração que o percentual do próprio FPM sofreu alterações como vimos em seções anteriores. O que chama mais atenção é que pertencia até 2012, ao maior intervalo, apenas Arapiraca e Maceió, e já em 2014 mais 8 municípios também o integravam, na verdade os intervalos de valores maiores em 2014 obtiveram os maiores percentuais de municípios, do que os anos anteriores.

Fica evidente que a participação dos municípios alagoanos no FPM, ao longo dos anos torna-se cada vez maior. Essa observação é bastante importante para este trabalho, à medida que ressalta a importância das transferências como o FPM, na composição da receita desses municípios.

### **Possíveis efeitos adversos gerados pela estrutura do FPM**

Como já observado na sessão 2, as transferências intergovernamentais, acabam gerando externalidades negativas, ao mesmo instante que tentam reduzir as desigualdades regionais. O FPM, não diferentemente dessas transferências, gera diferentes efeitos por sua estrutura redistributiva, esses efeitos não esperados, ou adversos podem ser observados na eficiência dos gastos públicos, na equidade dos serviços públicos municipais e na arrecadação tributária. Essa por sua vez, é foco deste trabalho, onde se observou que as transferências criam externalidades negativas, na capacidade dos entes federados, na obtenção de receita tributária própria.

Segundo Veloso (2008), esses efeitos adversos sobre a eficiência dos gastos públicos e sobre a arrecadação tributária, são impactos dos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios. Alguns mecanismos adotados nos critérios de repartição, do FPM foram identificados, como possíveis causadores de efeitos adversos sobre os Governos Municipais. O primeiro deles, é que os Estados da federação recebem participação na parcela do FPM, assim como, as faixas de população fixadas para os Municípios do Interior criam igualmente tais efeitos. Depois desses mecanismos, a utilização do PIB

*per capita* dos Estados, no cálculo dos Municípios capitais e reservas, também geram efeitos contrários ao objetivo central do FPM e, finalmente, o comportamento fiscal dos governos municipais pode ser da mesma forma afetado por esses efeitos (VELOSO, 2008).

Esse autor observa que o primeiro mecanismo, que é a participação dos Estados no recebimento da parcela do FPM, cuja mesma é destinada para os Municípios da categoria Interior, é utilizado, para inibir a criação de outros municípios, com o intuito de aumentar a participação nos repasses do FPM. O que acontece na verdade, é que Estados que têm populações menores, acabam recebendo mais recursos por existir mais municípios que em Estados com populações maiores. Contudo, o mecanismo a que se referiu, busca assegurar que os repasses do FPM, afetem ao montante destinado aos municípios do mesmo Estado. O efeito gerado por esse mecanismo são as distorções nas cotas dos municípios, pois não há atualização dos valores dessas cotas de acordo com as mudanças populacionais, e PIB dos mesmos municípios, há quase duas décadas (VELOSO, 2008).

De acordo com Veloso (2008), o mecanismo de faixas populacionais fixas no cálculo do fator populacional dos Municípios do Interior, pode-se criar efeitos adversos, pois, não sendo esses valores atualizados desde 1981, fica difícil obter-se um cálculo justo, tendo em vista que podendo resultar em uma maior concentração dos municípios, nas faixas populacionais mais elevadas e com maiores coeficientes, visto que esse efeito não é compensado pela criação de outros municípios.

Outro mecanismo que é a utilização de faixas populacionais e de renda *per capita* gera efeito adverso, pelo fato de tratar municípios que possuem semelhantes níveis populacionais, e de renda de maneira diferente na distribuição dos recursos. Na verdade, apesar desses mecanismos de critérios de repartição do FPM, serem causadores de possíveis externalidades negativas, esse mesmo fundo, poderia ser utilizado de uma melhor forma, como instru-

mento para redução das desigualdades entre as regiões, afinal, esse é o objetivo central do sistema de transferência de renda (VELOSO, 2008).

O Fundo de Participação dos Municípios, assim como qualquer outro tipo de transferência intergovernamental, pode criar efeitos negativos na capacidade dos Municípios, de arrecadar receita tributária própria. Segundo Veloso (2008), os efeitos adversos no comportamento fiscal dos municípios, são devidos a fatores políticos, podendo resultar na redução do esforço tributário desses entes federados, além do mais a eficiência dos gastos públicos também seria afetada.

Os repasses do FPM deve buscar a equidade entre os beneficiados, gerando impactos cada vez menores sobre a eficiência dos gastos públicos. Assim, os critérios que possuem mecanismos que criam efeitos negativos, sobre vários aspectos nos governos municipais, devem ser revistos, afim de que se reduzam várias ineficiências, seja nas despesas públicas ou na capacidade desses governos de arrecadarem receita própria, através da tributação, bem como a redução, de fato, das desigualdades entre os municípios do mesmo Estado e também entre municípios de Estados e regiões diferentes (VELOSO, 2008).

Segundo esse autor, observar critérios que fossem capazes de medir o esforço fiscal de cada governo municipal, a fim de beneficiar os que adotam uma política, que busca elevar sua participação na construção do orçamento fiscal do município, através da arrecadação tributária própria, seria uma forma interessante de reduzir efeitos adversos da própria estrutura do FPM.

Na próxima seção, observa-se á, o impacto do Fundo de Participação dos Municípios no esforço tributário dos Municípios Alagoanos. Nesse caso, a grande maioria desses municípios de sua capacidade de autossuficiência financeira, possui uma forte dependência do repasse desse fundo.

## **O IMPACTO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SOBRE O ESFORÇO TRIBUTÁRIO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS**

Antes de apresentar a especificação econométrica do modelo empírico e sua base de dados, assim como a própria estimação e resultados, é importante compreender a pretensão desta seção, ou seja, de como se pretende explicar o impacto do fundo de participação dos municípios sobre o esforço tributário dos municípios alagoanos.

Serão usados dois modelos distintos, o primeiro a partir da receita tributária própria e o segundo a partir do Índice de Desempenho Tributário e Econômico (IDTE), com base em Oliveira *et al.* (2000) e utilizado por Zanatto *et al.* (2011). Para o cálculo do IDTE, é necessário termos a grandeza da arrecadação própria dos municípios. O cálculo desse índice, assim como sua análise, segundo Zanatto *et al.* (2011) permitiria analisar se os municípios estão obtendo ganhos ou perdas com relação as arrecadações obtidas em função da grandeza e eficiência econômicas, quando confrontados os valores dessas aos valores arrecadados através do FPM.

Esta seção será subdividida em duas subseções. Primeiramente, se apresentará a especificação econométrica do modelo empírico e sua base de dados, e por último a estimação e resultados, onde se pretende examinar a partir dos dois modelos, o impacto do FPM, sobre o esforço tributário dos municípios alagoanos em 2010.

### **Especificação econométrica do modelo empírico e base de dados**

Os modelos econométricos deste trabalho estão apresentados a seguir. O primeiro modelo é estimado para o logaritmo da receita tributária, enquanto o segundo modelo é estimado para logaritmo do índice de desenvolvimento tributário e econômico. De forma geral, as equações estimadas neste estudo são dadas pelas equações a seguir:

**MODELO I**

$$l\text{rtrib}_i = \beta_1 + \beta_2 l\text{pibpc}_i + \beta_3 l\text{fpmpc}_i + u_i$$

**MODELO II**

$$l\text{idte}_i = \beta_1 + \beta_2 l\text{pibpc}_i + \beta_3 l\text{fpmpc}_i + v_i$$

Onde,  $l\text{rtrib}_i$  = logaritmo da receita tributária para os municípios alagoanos em 2010,  $l\text{idte}_i$  = logaritmo índice de desenvolvimento tributário e econômico para os municípios alagoanos em 2010,  $l\text{pibpc}_i$  = logaritmo do produto interno bruto *per capita* para os municípios alagoanos em 2010,  $l\text{fpmpc}_i$  = logaritmo da cota parte do fundo de participação municipal para os municípios alagoanos em 2010 e  $u_i$  e  $v_i$  são os termos de erros estocásticos dos modelos I e II, respectivamente.

A partir de modelo proposto por Zanatto *et al.* (2011), obteve-se a variável referente ao índice de desenvolvimento tributário e econômico ( $idte$ ) para os municípios alagoanos em 2010, que é dada por:

$$\left( \begin{array}{l} idte = rtp_i + ticms_i \\ tfpm_i \end{array} \right)$$

Onde,  $rtp_i$  é a receita tributária própria<sup>6</sup> dos municípios alagoanos em 2010,  $ticms_i$  é referente às transferências da cota parte do ICMS dos municípios alagoanos em 2010 e  $tfpm_i$ , diz respeito às transferências da cota parte do FPM para os municípios alagoanos em 2010.

Segundo Zanatto *et al.* (2011), para admitir o uso de parâmetros que permita o uso de comparações, é preciso confrontar a soma das receitas que integram o IDTE (receita tributária própria e a cota parte do ICMS), com o total das receitas de transferências, que não depende da movimentação e de grande dimensão econômica dos municípios.

A soma das receitas que compõe a receita tributária própria, segundo Zanatto *et al.* (2011), representa a dimensão das bases tributáveis e mostra a capacidade de suficiência financeira dos municípios através da arrecadação tributária, já que sobre essas bases são os municípios que têm a jurisdição para legislar. Além disso, ao encontrar o total das receitas tributárias próprias somam-se a elas os valores das transferências da cota parte do ICMS, que é repassada pelo governo estadual e está profundamente ligada ao dinamismo econômico dos municípios.

Por fim, diz-se que para se obter o tamanho da capacidade de autosuficiência financeira dos municípios ou da sua dependência de recursos advindos de esferas acima da sua, inclui-se no cálculo o valor do repasse do FPM no denominador da fórmula, confrontando-o com as receitas próprias já citadas. O FPM é um repasse do governo central e não está ligado ao processo produtivo interno dos municípios, pois, por meio dos critérios de repartição, esses recursos são usados para tentar tornar homogênea tanto a situação financeira como os recursos dos mesmos. Na realidade, para transferir renda dos municípios com maior suficiência econômica aos municípios com menos suficiência, emprega-se o uso do FPM, sendo essa sua principal característica. Foi a partir de todos esses fatores que encontrou-se a fórmula do IDTE. (ZANATTO *et al.* 2011)

Tendo em vista a obtenção das variáveis acima do nível de agregação municipal, para 98 municípios alagoanos, foram utilizados dados secundários extraídos a partir da Secretária do Tesouro Nacional (STN) para o ano de 2010<sup>7</sup>.

Vale ressaltar que as variáveis explicativas utilizadas neste modelo eco-

nométrico estão em logaritmo, ou seja, os coeficientes representam as suas elasticidades.

### ***Estimação e resultados***

Primeiramente, foram feitos testes para verificar a existência de heterocedasticidade e multicolinearidade, para os dois modelos citados acima. Não foi preciso realizar o teste para constatar a presença de autocorrelação serial, pois, os dados usados nesta regressão, não são em séries temporais. Somente depois dessas verificações é que foi possível apresentar os resultados da estimação.

Segundo Gujarati (2006), uma das premissas do modelo de regressão linear clássico é que não há multicolinearidade entre os regressores constantes do modelo de regressão, ou seja, não há uma relação exatamente perfeita entre algumas ou todas as variáveis explicativas. Além disso, numa situação em que se constate alta colinearidade, é razoável que possa existir algumas implicações para o modelo de regressão, como, por exemplo, grande variância e covariância entre os estimadores, intervalos de confiança muito mais amplos, o que provoca a aceitação da “hipótese nula igual a zero”, e ainda os estimadores e seus erros-padrão podem ser sensíveis a pequenas modificações nos dados. Por esse motivo, é indispensável fazer o teste para poder averiguar se há multicolinearidade. (GUJARATI, 2006).

Por meio do Teste de Multicolinearidade para os Modelos I e II, é possível identificar que esses não apresentam problemas de multicolinearidade, pois, os valores dos fatores de inflação da variância (VIF<sup>B</sup>) exposto em todas as variáveis nesses modelos são menores que 10, sendo suas respectivas médias iguais a 1,04.

Segundo Gujarati (2006), uma das premissas do modelo de regressão linear clássico é que os termos de erro devem ser homocedásticos, dito de outra maneira, todos os termos de erro devem apresentar a mesma variância. Essa premissa se aplica aos termos de erro  $u_i$  e  $u_j$  das funções de regressão

populacional dos modelos acima.

Se existir o caso dos termos de erro não apresentarem a mesma variância, ou seja, em casos de heterocedasticidade, a estimação poderá obter todas as conclusões ou deduções de maneira errada. Assim, para que não haja engano nos resultados, é preciso realizar um teste para verificar se há heterocedasticidade nos termos de erro.

O próximo passo é testar a hipótese nula de que as variâncias dos termos de erro são iguais, ou homocedásticas, e a hipótese alternativa de que as variâncias são distintas, ou seja, testar se existe heterocedasticidade. Com essa finalidade é que foi realizado o teste Breusch-Pagan, teste bastante utilizado para testar essas hipóteses.

Sob a hipótese nula, esta estatística segue a distribuição qui-quadrada ( $\chi^2$ ) com 1 grau de liberdade. Desse modo, se o ( $\chi^2$ ) calculado for superior ao ( $\chi^2$ ) crítico, ao grau de significância indicado, pode-se rejeitar a hipótese que existe homocedasticidade, implicando em não rejeição da hipótese alternativa de que heterocedasticidade está presente na regressão.

Por meio do teste de Breusch-Pagan para regressão do modelo I, o valor do teste para um grau de liberdade foi de 4,19 com um valor de probabilidade igual a 0,04. Dessa maneira, a hipótese nula de que há homocedasticidade sofre rejeição ao nível de significância em 5%. Esse resultado permite que se conclua, que a hipótese alternativa de que há heterocedasticidade, não rejeitada, ou seja, de que as variâncias dos erros são diferentes.

Para o modelo II, os resultados do referido teste também indicam a presença de heterocedasticidade no termo de erro desse modelo, haja vista que o valor do teste para um grau de liberdade foi de 15,82 com um valor de probabilidade igual a 0,00. Rejeita-se, portanto, a hipótese nula de que há homocedasticidade ao nível de significância em 1% e não se rejeita a hipótese alternativa de que há heterocedasticidade.

No entanto, para que não haja erros na conclusão dos resultados da



estimação da regressão, é indispensável que se realize a correção da heterocedasticidade. Sendo assim, em ambos os modelos foram feitos os Procedimentos de White, esses procedimentos utilizam-se da matriz de correção dos erros-padrões para que esses não sejam subestimados. Esses erros-padrões que são submetidos a correção da heterocedasticidade através dos Procedimentos de White, são também conhecidos como erros-padrões robustos.

A seguir na tabela 4 são apresentados os resultados das estimações realizadas pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com a devida correção para heterocedasticidade pelo Procedimento de White para os dois modelos propostos nesse estudo, em que as variáveis dependentes são o logaritmo da receita tributária para municípios alagoanos em 2010 para o modelo I, enquanto que no modelo II, optou-se pela variável dependente como o logaritmo do índice de desenvolvimento tributário e econômico para os municípios alagoanos em 2010.

O coeficiente relacionado com o PIB *per capita* é positivo e estatisticamente significativo para os dois modelos, num nível de significância menor que 1%. Esse coeficiente mostra que se houver um aumento de 1% no PIB *per capita*, haverá um aumento médio de 1,6569% da receita tributária, como pode ser visto no modelo I, e um aumento de 0,4107%, em média, no IDTE, apresentado no modelo II, mantendo-se as demais variáveis constantes.

Desse modo, esse aumento no PIB *per capita* dos municípios alagoanos, significará, que a renda tributária crescerá de forma superior ao PIB *per capita*, no entanto, um aumento nesse indicador econômico, não acarretará um aumento na mesma proporção do IDTE, pois, o resultado do mesmo, depende também da participação dos municípios no FPM.

Já o coeficiente relacionado com o FPM *per capita* mostra que, quanto maior for a cota de participação no FPM *per capita*, menor será a receita tributária dos municípios alagoanos (Modelo I). O Coeficiente, também mostra que menor será o Índice de desempenho tributário e econômico (IDTE), que mede

a eficiência do município em angariar receitas tributárias próprias quando confrontado com a sua participação na cota parte do FPM (Modelo II). Estatisticamente, diz-se que se o FPM *per capita*, aumenta em uma unidade de variação, a renda tributária – Modelo I reduzirá em média 2,1778 unidades mantendo-se constante as demais variáveis. Para o Modelo II, um aumento em uma unidade de variação do FPM per capita, acarreta numa redução em 0,1399 unidades do IDTE, mantendo-se constante as demais variáveis. Esses dados foram estatisticamente significantes num nível de significância menor que 1%.

Esses resultados corroboram para as diversas posições expostas até aqui, de que as transferências intergovernamentais apesar de tentarem corrigir os desequilíbrios horizontais, acabam conforme Ribeiro (1998), promovendo um “Alívio Fiscal” por partes dos entes federados.

Continuando na análise dos resultados, identifica-se o coeficiente de determinação ( $R^2$ ), que é uma medida de ajustamento de um modelo estatístico, ou seja, ele indica uma porcentagem da variação da variável dependente explicada pelas variáveis independentes. No Modelo I, o de 0,6189 indica que as variáveis independentes explicam 61,89% da variação da receita tributária dos municípios alagoanos em 2010, pode-se dizer que o modelo está bem ajustado.

Já no Modelo II, o de 0,4417 indica que as variáveis independentes explicam 44,17% da variação do IDTE dos municípios alagoanos em 2010.

**Tabela 4 – Resultados das estimativas para os determinantes dos impactos do Fundo de participação dos municípios (FPM) nos municípios alagoanos.**

Variável	Modelo I	Modelo II
Lpibpc	1,6569***	0,4107***
Lfpmc	-2,1778***	-0,1399***
Cons	13,0883***	-2,2687***
N	98	98

Variável	Modelo I	Modelo II
R2	0,6189	0,4417
F	48,2824	28,5818

Em que *p*-valor em parênteses \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ .

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da STN, 2014.

Por último, para testar a hipótese nula de que os coeficientes angulares dessas regressões são simultaneamente iguais à zero, foi feito o teste F que recorre à técnica da análise de variância. De acordo com a teoria, se o valor F calculado for maior do que o valor F crítico, rejeita-se a hipótese nula de que os verdadeiros coeficientes angulares são iguais à zero. Na regressão do Modelo I, o valor F calculado foi de 48,2824 e para a regressão do Modelo II foi de 28,5818. Dessa maneira, é maior que qualquer valor crítico de F, por isso, rejeita-se a hipótese nula. Assim, se aceita a hipótese alternativa de que pelo menos um de todos os valores dos coeficientes angulares são diferentes de zero.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve como principal objetivo identificar os impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sobre a capacidade de arrecadação tributária dos municípios alagoanos, especificamente para o ano de 2010. Após a apresentação do referencial teórico e empírico, que compreendeu as duas primeiras seções posteriores a introdução, foram analisados os resultados da regressão para dois modelos propostos, Modelo I e Modelo II, nos quais pretendiam encontrar o efeito do FPM sobre respectivamente a receita tributária dos municípios, e o IDTE.

É evidente a compreensão de que a maneira como o federalismo fiscal brasileiro é constituído, leva, devido à descentralização de competências, a diferenças financeiras entre os governos subnacionais. Esse fato ocorre muitas das vezes, por conta de fatores históricos, onde se localizam os governos,

como se distribuem suas atividades econômicas, entre outros fatores. Assim, alguns entes se sobrepõem a outros porque possuem melhores condições. Para resolver esse problema, causado pela forma como rege-se o federalismo fiscal, as transferências concedidas pelo governo central aos entes federados, surgem como mecanismo de atuação para reduzir essas disparidades e possibilitar aos governos com menor capacidade econômica, que realizem suas políticas públicas sem maiores dificuldades.

No entanto, é importante frisar que, mesmo as transferências intergovernamentais, possuindo o papel de suavizar as diferenças entre os entes da federação, elas acabam gerando outros efeitos, e dessa vez não mais positivos, e sim negativos, se observado do ponto de vista sobre o que é melhor para a nação como um todo. As transferências geram naqueles que a recebem, certa comodidade, um alívio fiscal nos municípios, pois, não se preocupam muito com suas arrecadações tributárias, já que possuem recursos que financiam seus gastos com políticas públicas. Então surge um problema que não só compete ao estado ou município em questão, mas sim a todo o território brasileiro, pois acarreta numa diminuição na arrecadação de receitas.

A primeira parte deste trabalho concentrou-se justamente, na análise teórica dos fatos citados acima, construindo detalhadamente os principais pontos que dariam sustentação para a análise dos resultados da estimação, onde comprovar-se-ia que existem impactos negativos sobre o esforço fiscal dos municípios alagoanos, quando recebem o FPM.

Na segunda parte do trabalho, que compreendeu a análise dos dados, onde a intenção era verificar se o recebimento do FPM gerava algum impacto sobre o esforço tributário dos municípios alagoanos, os resultados confirmaram que para o estado de Alagoas, o recebimento dessa transferência impulsiona os municípios a arrecadarem menos, à medida que aumenta a participação no FPM.

Sendo assim, esse tipo de estudo que verifica os possíveis impactos

causados pelo recebimento de transferências, que têm o objetivo de suavizar as desigualdades entre os governos subnacionais, possui uma grande relevância para as Finanças Públicas, pois, como vimos, há um prejuízo para a nação, com a redução do esforço fiscal dos governos, deixando assim, de haver uma arrecadação tributária maior. A identificação da magnitude desses impactos sobre a base tributária pode ajudar ao governo central, e até mesmo aos outros governos a elaborarem políticas, para que esses impactos sejam suavizados, e para que não haja prejuízos à nação devido a sua existência.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José; SERRA, José. **O federalismo à brasileira: Algumas reflexões**. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001793.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001793.pdf)> Acesso em: Mar. 2014.

BAIÃO, Alexandre. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Disponível em: <<https://www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10988>> Acesso em: Out. 2014.

BRIÃO, Sílvia. **Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil**. Disponível em: <[http://www.cpgeconomia.uff.br/novosite/arquivos/tese/2006-silvia\\_briao.pdf](http://www.cpgeconomia.uff.br/novosite/arquivos/tese/2006-silvia_briao.pdf)> Acesso em: Out.2014.

COSTA, Rodolfo; CASTELAR, Luiz. **O impacto das transferências constitucionais sobre o esforço fiscal dos municípios brasileiros**. Disponível em: <[http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2013/docs/2013\\_ss1\\_mesa2\\_im\\_pacto\\_transferencias\\_constitucionais\\_esforco\\_fiscal\\_munic\\_brasileiros.pdf](http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2013/docs/2013_ss1_mesa2_im_pacto_transferencias_constitucionais_esforco_fiscal_munic_brasileiros.pdf)> Acesso em: Out. 2014.

GASPARINI, Carlos; MIRANDA, Rogério. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_)

content&view=article&id=4486> Acesso em: Out. 2014.

GUJARATI, Damodar. **Econometria básica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

NASCIMENTO, Anna; OLIVEIRA, Carlos. **O FPE e os desequilíbrios regionais**. Disponível em:<[http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia\\_anna\\_carlos.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia_anna_carlos.pdf)> Acesso em: Out.2014.

PRADO, S. R. R. do. **Transferências Fiscais e financiamento Municipal no Brasil**. 2001. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/destaques/reftrib.htm>>. Acesso em Out. 2014.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando. **Os Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal: Novo papel para os Estados e Municípios**. Disponível em: <[http://www..bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_b\\_ancos/e000612.pdf](http://www..bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_b_ancos/e000612.pdf) > Acesso em: Mar. 2014.

RIBEIRO, Fernando. **Transferências Intergovernamentais e Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros**. Disponível em: < [http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1998\\_12.pdf](http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1998_12.pdf) > Acesso em: Out.2014.

SCHLESINGER, Gino; ROLIM, Cássio. **O Impacto das Transferências Intergovernamentais na Política Fiscal dos Municípios: Uma Análise Comparativa das Mesorregiões Norte Pioneiro e Sudoeste Paranaense**. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/12/0>> Acesso em: Out.2014.

VELOSO, João. **As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: Uma análise do fundo de participação dos municípios**. Disponível em: <[http://www.bdtd.ucb.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=823](http://www.bdtd.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=823)> Acesso em: Mar. 2014.

ZANATTO, Neuri; KROTH, Darlan; RODRIGUES, Márcio. **Desempenho Fiscal dos municípios catarinenses e seus determinantes: Uma análise econométrica para o período de 2000 e 2008.** Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index>>.

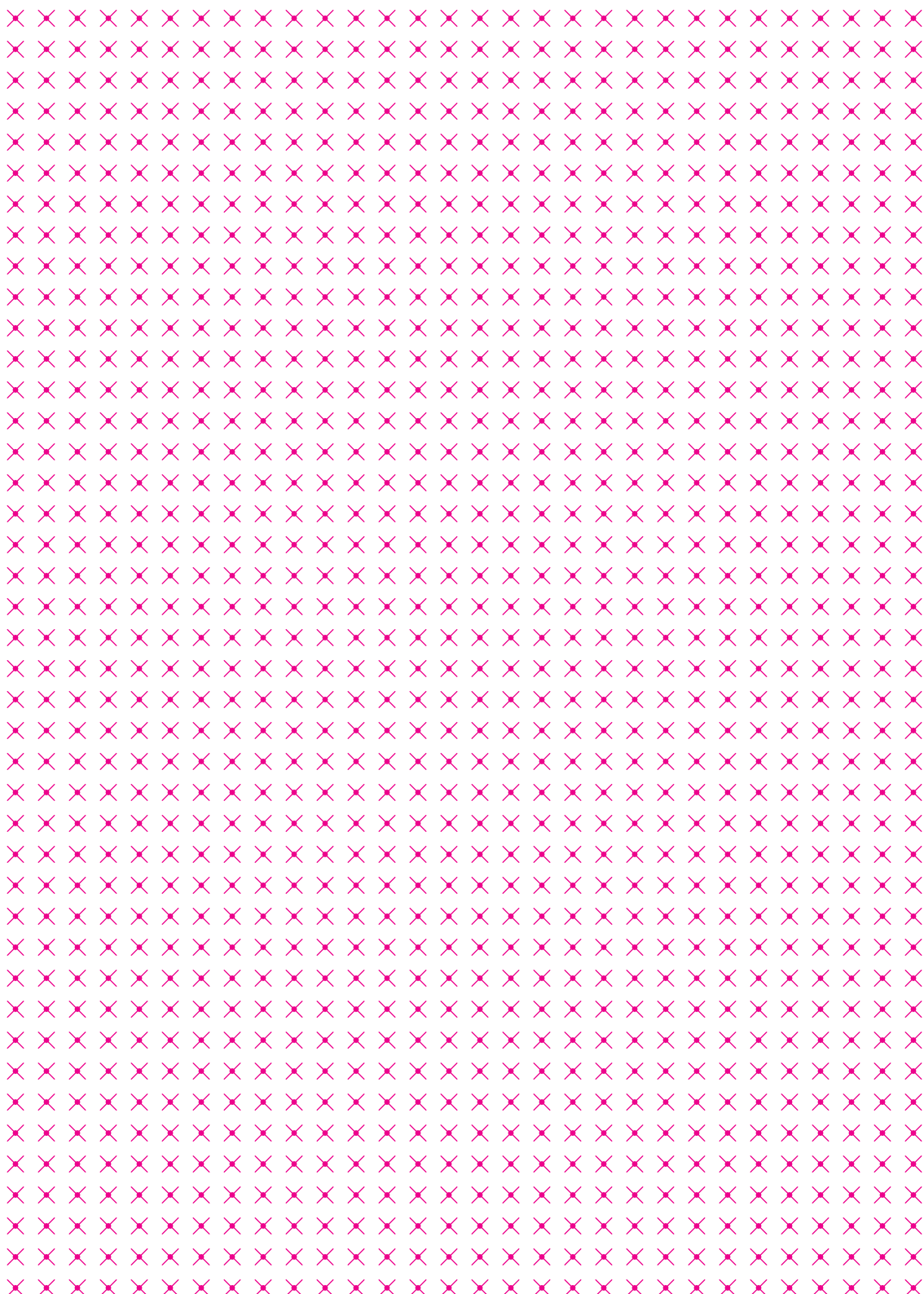
## NOTAS DO CAPÍTULO

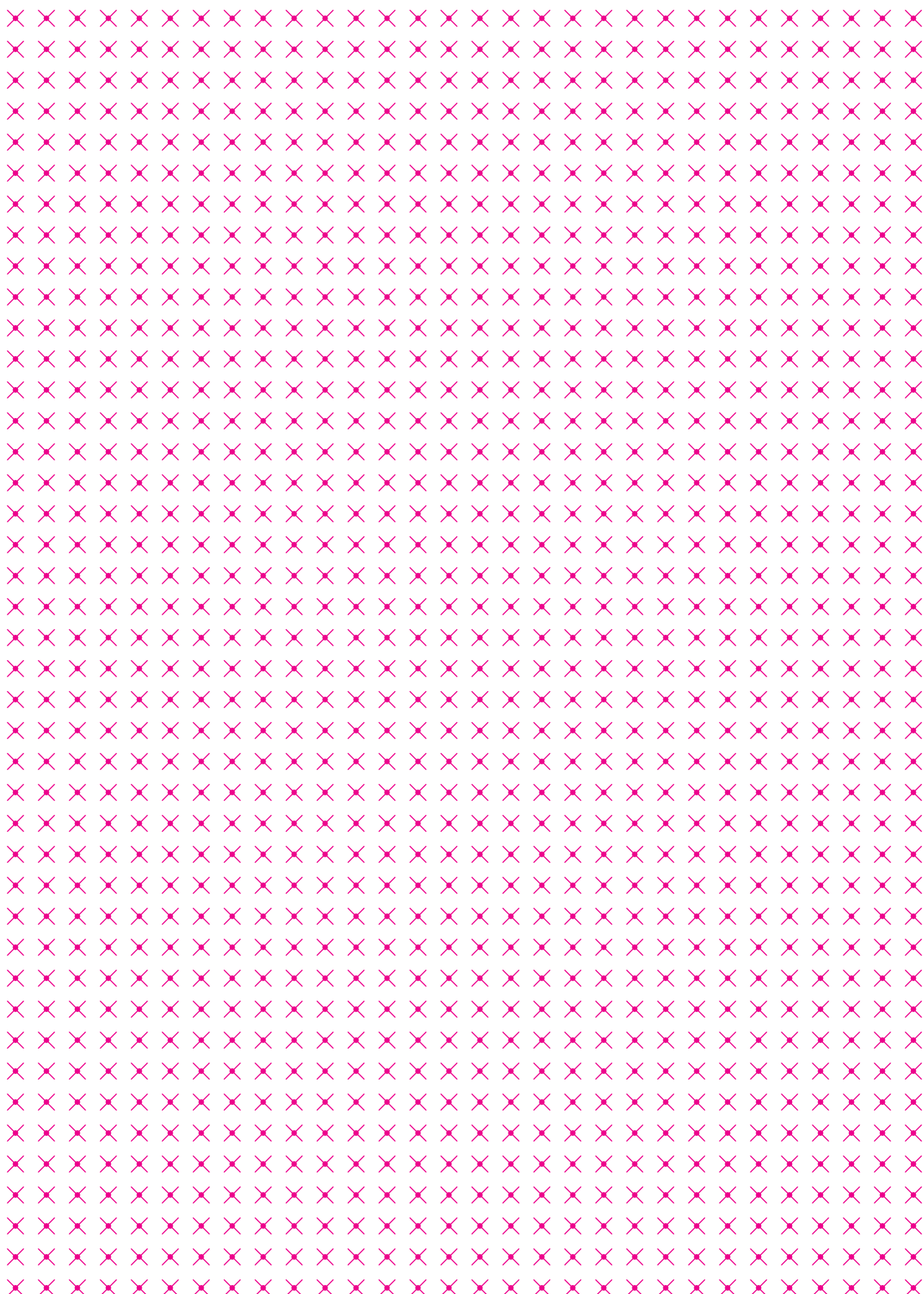
1. É um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo, de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.
2. Parte ou parcela na partilha ou fragmentação de um todo; do mesmo significado de quinhão ou fração.
3. O *IDTE* é o resultado da análise das receitas geradas pela grandeza das bases de tributação interna e do dinamismo econômico dos municípios.
4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
5. Foram observados apenas 100 municípios, pela ausência de dados de municípios recém fundados: Campestre (1994) e Jequiá da Praia (1995).
6. As receitas tributárias próprias são divididas em: Impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dentro do grupo dos impostos têm-se: IPTU, IRRF, ITBI e ISSQN. As taxas se dividem em: Taxa de poder de Polícia e Taxas de Serviços Públicos.
7. Em função da ausência de informações fundamentais sobre os municípios para a composição dos modelos econométricos, tais como: Receita tributária - Impostos – IPTU, ITBI, IRRF, ICMS e ISSQN. Taxas, taxas de poder de polícia e taxas de serviços públicos. Contribuição de melhoria. Cota FPM e Cota ICMS optou-se por retirá-los da amostra analisada, mantendo-se ainda 96,07% dos municípios alagoanos. Vale ressaltar, que sendo os municípios retirados de pequeno porte, suas exclusões não têm forças que possam caracterizar interferência nos resultados estimados. A escolha do período de 2010 deveu-se pela disponibilidade das informações.
8. A sigla VIF vem da expressão em inglês *Variance Inflation Factor*.

php/perspectiva\_economica/article/view/pe.2011.72.02> Acesso em: Set.2015

——— **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais – Fundo de Participação dos Municípios – FPM.** Ministério da Fazenda, Secretária do Tesouro Nacional. <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fpm.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf)> Acesso em Out. 201







# Que Alagoas tem pressa? Perspectivas de reforma e modernização do estado na administração pública

JOSÉ EDEMIR DA SILVA ANJO

## INTRODUÇÃO

A reforma do Estado se tornou um dos principais temas em debate na agenda política de diversos países (Reino Unido, Nova Zelândia, Estados Unidos da América) nas últimas décadas do século anterior. Esse movimento de reforma da administração pública, para alguns estudiosos, está associado à ineficiência de manutenção do modelo de “Estado do Bem-Estar Social”<sup>1</sup>.

Outros levantam os processos de reformas ocorridas dada a globalização no mercado que provocara necessidades de reestruturação para os Estados se tornarem mais competitivos no mercado em meio a novos valores culturais, avanços tecnológicos (ABRUCIO, 2006; COSTA, 2010; PAES DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1996; RESENDE, 2002).

Na percepção dos gestores públicos à época, a crise do estado se colocava essencialmente como uma crise de sua eficiência e efetividade, mas não apenas de seu aparelho, pois há a incapacidade político-administrativa do Estado em deliberar e, efetivamente, implementar o bem-estar dos cidadãos. Sua superação está condicionada ao incremento da racionalidade política e administrativa de uma maneira integrada.

Uma das condições da efetividade da modernização da administração pública reside no sentido de associação entre a racionalidade política e racionalidade administrativa das instituições do aparelho. O Estado, cuja natureza é essencialmente política, requer a implementação de políticas públicas efetivas (ABRUCIO, 2006; MARTINS, 1997; PAES DE PAULA, 2005; REZENDE, 2002).

A reforma administrativa desenvolvida no âmbito nacional na década de 1990 teve como principal objetivo e foco no equilíbrio fiscal, uma vez que o país passara por um grande processo de redemocratização com crise econômica e social. Nesse contexto, e tendo como referência as reformas advindas de países desenvolvidos, surge uma nova concepção de gestão pública no Brasil.

As ideias de reforma tomaram novo fôlego a partir de uma gestão pública que aliava reestruturação fiscal e administrativa visando ao efetivo cumprimento das funções delegadas ao Estado pela Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO, 2006; PAES DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1996). Uma vez que a trajetória da sociedade brasileira era subsidiada numa cultura paternalista e avessa a conflitos com o Estado.

Nesse período de reforma, com o declínio do modelo de Estado nacional autoritário e centralizador, movimentos sociais lutavam pela democratização da sociedade brasileira com a reivindicação de participação direta nas políticas sociais. Com a diminuição do papel do Estado, a descentralização resultou num incentivo à participação popular na gestão pública e como resultado disso, passou-se a ter uma luta por maior controle de parte da população sobre as decisões e a capacidade do governo estadual e municipal em direcionar as políticas sociais às suas necessidades específicas.

Diante desse cenário de intensas transformações, no estado de Alagoas, o governo em busca de melhorar o desempenho do Estado, dar qualidade, eficiência aos seus serviços ofertados, lançou em 17 de maio de 2011 o “Programa Alagoas Tem Pressa” com uma proposta de promover uma nova gestão pública com foco em resultados e controle de metas para o Estado de Alagoas que se tornaria “um lugar cada vez melhor de trabalhar, investir e viver”.

O programa alagoano foi semelhante a outros já desenvolvidos nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Paraná e Sergipe que possuem base nas ideologias das grandes agências de fomento nacional e internacional do mundo, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

(BIRD) e Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) para garantia de alcance de seus recursos.

O Alagoas Tem Pressa teve como proposta orientar o governo estadual para o alcance de seus resultados com a aplicação de um planejamento estratégico com base no cumprimento de metas a médio e longo prazo (até 2022), para promoção da melhoria de indicadores sociais de Alagoas. Sua maior referência veio dos resultados divulgados pelo programa mineiro Choque de Gestão (CG) – uma política de reforma alinhada a visão do Partido Social Democrata (PSDB) nos estados da nação.

O programa foi estruturado em seis áreas de resultados: Crescimento, desconcentração e diversificação econômica; Desenvolvimento do capital humano; Erradicação da pobreza extrema, redução da pobreza e da desigualdade; Inovação na gestão pública; Melhoria da qualidade de vida; Valorização da imagem e mudanças culturais.

O programa apresentava em sua estrutura uma Sala de Situação, onde eram analisadas as ações de monitoramento e um sistema de informações com acesso aos dados em tempo real que orientava na tomada de decisão dos gestores públicos. Eram 26 os projetos estruturantes e 26 setoriais que tinham acompanhamento sistêmico pelos monitores de projetos do programa e entre os gerentes do programa nas secretarias participantes.

O Alagoas Tem Pressa foi coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico (Seplande) que havia adotado em sua estrutura administrativa com o então secretário de Estado, Luiz Otavio Gomes, o Modelo de Excelência de Gestão (MEG), uma gestão focada em metas e resultados que tornou-se para o Estado o que parecia mais uma “ilha de qualidade em processos gerenciais”.

O Alagoas Tem Pressa era visto como uma ferramenta de monitoramento do planejamento do governo. O programa para sua concretização exigia a implantação de modelos, ferramentas de gestão baseado no controle de metas e resultados na execução de sua agenda estratégica política, o que dificultava

pelos embates entre os atores presentes em cada secretaria participante.

Dada sua instabilidade política, havia o risco dessas práticas vistas como inovadoras perderem a continuidade por falta da relação do que a reforma administrativa tinha com o embate político preexistente que poderia vir a gerar a descontinuidade do programa e sua equipe após o fim do segundo mandato do governo de Teotonio Vilela, em 2014.

Em 2015, Renan Filho assume o governo alagoano e promulga a Lei Delegada nº 47 promovendo outra nova reforma administrativa; que apesar de ter a mesma base ideológica de um planejamento estratégico baseado numa gestão por resultado encerra o programa anterior, que ainda assim foram dadas continuidades de alguns projetos, mas com um novo formato de atividade do atual governo.

Partindo da estratégia política de governo executada de 2011 a 2014, o Programa Alagoas Tem Pressa propusera uma nova gestão pública com foco em resultados e controle de metas para o Estado de Alagoas. Ele haveria causado uma modernização na gestão pública? Teria deixado alguma herança desse modelo gerencial que tornaria Alagoas “um lugar cada vez melhor de trabalhar, investir e viver”?

Este estudo tem como objetivo principal analisar a experiência alagoana na perspectiva da implementação e execução do modelo de administração pública gerencial por meio das ações desenvolvidas pelo Programa Alagoas Tem Pressa. Com isso, o trabalho tem pretensão de colaborar com análises que visam a compreensão das características da reforma administrativa no estado alagoano, na busca de evidenciar as ações empreendidas para levar a cabo a proposta de reforma, bem como os desafios para tal iniciativa. A propagação desse estudo ganha relevância no atual cenário brasileiro em que propostas de modernização da administração pública retornam à agenda política nacional, nos estados e municípios, como o caso da experiência alagoana.

## **Processo de Reforma e Modernização da Administração no Estado**

Reforma administrativa representa uma transformação de conjuntos de ações que buscam reestruturar a organização, suas tarefas e funcionamento a fim de dar eficiência e efetividade administrativa do Estado para atender a demanda e interesses da sociedade. Reformar um Estado implica em um processo de transformação complexo, de restauração, alteração de bases fundamentais para torná-lo eficaz.

Há quem fale de modernização ao invés de reforma. Reforma, no caso, está associada a ideia de um processo de transformação estatal de forma ampla e complexa. Enquanto modernização estaria relacionada a mudanças pontuais na estrutura para um momento atual, sem alteração de sua base fundamental (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Os movimentos reformistas se caracterizam por planos e programas que tiveram como propósito atingir a eficiência administrativa. A partir dos anos 50 do século XX a expressão reforma administrativa se limita e passa a traduzir como processos administrativos internos das organizações. Cabe a modernização administrativa, a capacidade de atuar no desenvolvimento do campo das relações políticas e sociais (ABRUCIO, 2005).

Deste modo, modernizar a estrutura pública do Estado é uma ação de reestruturação menos complexa ao que seria de uma reforma estatal. A modernização implica em novas formas de organização das atividades da execução da atividade pública que se adapta as novas condições e necessidades do ambiente (ABRUCIO, 2005).

A reforma estatal, no entanto, percorre um processo de mudança estrutural e cultural intensa, que irá criar uma nova base para que o Estado possa vir a atingir sua função institucional. Nesse sentido, observa-se no cenário recente movimentos pequenos de modernização do aparato estatal, com adaptações e modificações conforme as necessidades e expectativas geradas pela sociedade.

No contexto histórico do Estado brasileiro foram várias as tentativas de mudanças na estrutura e na organização do Estado. Esse processo de modernização da administração pública fica cada vez mais evidente à medida que se busca atender e dar melhoria nos serviços à população (MATIAS, 2008). Sobre reformas, Rezende (2002, p. 123) observa que “[...] Reformas se sucedem para combater velhos e persistentes problemas de *performance* no aparato burocrático.”

Dada as especificidades de contexto e natureza de cada proposta de reforma evidencia-se que buscam uma melhor *performance* do Estado com base no ajuste fiscal com enxugamento dos gastos públicos e mudança da estrutura institucional do aparato organizacional. Rezende (2002) ressalta a contradição existente por esses dois objetivos almejados, no sentido que o ajuste fiscal demanda mais controle sobre a máquina pública, o processo de mudança institucional demanda menos controle. Em resposta, Rezende (2002) apresenta a Teoria da Falha Permanente (*Permanent Failure Theory*) proposta por Meyer e Zucher<sup>2</sup> que busca explicar como as organizações de baixa *performance* sobrevivem mesmo a cada tentativa de reforma administrativa.

As organizações falham permanentemente, segundo essa teoria constatada, quais muitos dos atores envolvidos se abstêm do interesse de dar ao Estado um melhor desempenho em suas políticas públicas de reforma. Outras situações encontradas são dos atores que buscam implementar a reforma com os objetivos e interesse em elevar o desempenho divergirem com aqueles que de alguma forma se beneficiam com a manutenção da baixa *performance*, e não cooperam (REZENDE, 2002).

Com base na Teoria da Falha Permanente, Rezende constata a contradição evidenciada entre os objetivos (ajuste fiscal e mudança institucional) para uma alta *performance* reduzem as chances de cooperação entre todos os atores. Esse desalinhamento entre a organização e os atores vem a provocar numa redução de desempenho a cada falha de reforma proposta.



Assim, Resende ressalta que:

[...] o sucesso de implementação depende do grau de cooperação com os objetivos da reforma, e este depende do modo pelo qual os atores estratégicos os relacionam com a questão do desempenho, em condições de baixa *performance*. Em tese, quanto maior o não-alinhamento dos interesses entre os objetivos pretendidos pela reforma e os interesses dos atores estratégicos, tanto maior a possibilidade de as reformas não obterem a cooperação necessária para a sua sobrevivência (REZENDE, 2002, p.129).

### ***Do Patrimonialismo à Burocracia***

No Brasil são caracterizadas três reformas administrativas ocorridas no século XX, em resposta as mudanças do cenário econômico e político da sociedade. Fundamentada pela visão tecnicista, a “Reforma Burocrática” foi a primeira grande reforma ocorrida no país, datada seu início a partir de 1936. A reforma tinha como objetivo tornar o serviço da administração pública profissional e eficiente, associadas às ideias do conceito de burocracia de Max Weber. E com isso eliminar os traços da cultura patrimonialista.

O patrimonialismo dá-se com as raízes da formação do Estado nacional administração colonial desde sua estruturação administrativa como colônia. No patrimonialismo há apropriação de bens e serviços públicos (Martins, 1997 *apud* Jaguaribe, 1958; Wahrlich, 1983; Guerreiro Ramos, 1983). As decisões do Estado tinham forte influência não apenas da monarquia portuguesa, mas também da Igreja católica Romana. Para Bresser-Pereira (2009, p.16), “[...] a administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público”.

O Estado patrimonialista era pouco voltado para as questões econô-

micas e sociais da sociedade. Isso permaneceu ainda após a proclamação da República quando os senhores de engenho ainda permaneciam com o poder local. As consequências dessa confusão são a corrupção por meio do nepotismo, clientelismo e coronelismo que se tornaram traços culturais de nossa administração (MARTINS, 1997). O modelo patrimonial não resistiu ao desenvolvimento do novo modo de produção, o capitalismo, o fortalecimento da sociedade civil com os ideais democráticos.

O modelo burocrático foi disseminado pela administração das instituições militares, religiosas e amplamente difundido na administração pública no século passado com base na descrição do modelo e suas principais características conceituadas por Marx Weber. Para Weber, a prática da autoridade racional-legal seria a melhor forma de persuasão e controle de poder para as organizações com base nas características do modelo burocrático: formalidade, impessoalidade e o profissionalismo.

Assim, as relações de poder passariam a ter uma estrutura formal com regras institucionais, e não mais de caráter tradicional ou carismático visto no patrimonialismo (SECCHI, 2009). A reforma burocrática brasileira advém de um regime autoritário intervencionista. Esse período para Martins (1997, p.175) “[...] Revela, na perspectiva do Estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia”.

Com o fim da República Velha a partir de 1930, nasce o “Novo Estado” (1930-1945) com o primeiro governo de Getúlio Vargas. Na era Vargas, começaram a serem difundidas as ideias weberianas (administração racional-legal) no momento de expansão da sociedade capitalista com o processo de industrialização no Brasil, numa perspectiva de uma administração pública moderna.

Numa tentativa de buscar eliminar a cultura patrimonial, características de um Estado interventor com caráter mais racional se tornava o modelo mais adequado para estruturar a administração pública. Com base no legalismo, a

partir de mais rigidez funcional com leis, formalismo, impessoalidade, hierarquização, seleção de servidores públicos por meio da competência técnica e controle dos procedimentos da máquina pública.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com atuação a partir de 1938, foi o principal órgão para modernização da administração burocrática no país. Para Bresser-Pereira (1998) o DASP era a idealização dos princípios da burocracia clássica de Weber. Tinha-se como áreas prioritárias dessa reforma a administração de pessoas seguindo o princípio de mérito; dá racionalidade com a estruturação de métodos, padronização e planejamento das áreas de administração de materiais e orçamento do Estado. Foram criados com apoio estrutural do DASP órgãos de apoio (comissões, conselhos) com o objetivo de regularizar as atividades exercidas nas áreas prioritárias para o crescimento econômico do país.

A reforma burocrática abriu o espaço para discussão de ideias e ações que provocam melhoras na administração pública do país. Espaço esse não existente até então por apresentar práticas contrárias aos “donos do poder”. Bresser-Pereira (1998, p. 165) destaca nesse momento com o nascimento os indícios do modelo gerencial: “[...] Surgiu então a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central”. Dada a fundação da primeira autarquia nesse período.

Em 1945, dá-se o fim do primeiro governo de Getúlio Vargas e com ele o desinteresse na manutenção dos princípios burocráticos. As práticas patrimonialistas ressurgiam aos poucos com a reestruturação governamental que aconteceu: transição de poderes e controle do DASP para outras estruturas do governo. O enfraquecimento do DASP diminuiu os esforços para reforma burocrática.

Logo após a II Guerra Mundial, vieram à tona críticas ao modelo organizacional burocrático com a apresentação de suas “disfunções burocráticas”.

Robert Merton (*apud* SECCHI, 2009) descreve as disfunções: descumprimento de normas, foco restrito as tarefas manuais, falta de criatividade e inovação nas organizações públicas e profissionais desmotivados com o processo de promoção enrijecido.

### ***O Decreto Nº 200 de 1967 e a Reforma Desenvolvimentista***

A segunda reforma ocorre a partir de 1967, com o Decreto-Lei nº 200, a chamada “Reforma Desenvolvimentista” que buscou dar flexibilidade, da reestruturação dos órgãos do Estado. Entretanto, para Bresser-Pereira (2002) houve apenas uma reforma e meia até então, por considerar como anulado o Decreto-Lei nº 200 que teve sua proposta de reforma desenvolvimentista com a constituição de 1988 por provocar “um retrocesso burocrático”.

Constatado que a reforma burocrática não foi totalmente concluída e que o país passara a buscar por medidas de crescimento mais acelerado, uma nova reforma advêm em 1967 por meio do Decreto-Lei 200. Segundo Bresser-Pereira “[...] desde o início dos anos 60, estava claro que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento econômico do país” (1998, p. 167).

A reforma de 1967 faz crítica ao modelo burocrático que não permitia no desenvolvimento econômico do país por meio do processo industrial que o país vivia: “[...] um serviço público profissional, competente e dotado de autonomia, desvincilhado das amarras burocráticas, seria essencial para a retomada do desenvolvimento [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 168)

Uma administração voltada para o desenvolvimento, assim caracteriza a nova proposta de reestruturação do aparelho do Estado brasileiro. Tomou-se a prerrogativa de separar as ações, dando autonomia na atuação e flexibilidade estrutural com a separação das atividades da administração direta e da administração indireta (autarquias, organizações públicas, fundações).

Bresser-Pereira (1998) faz críticas, quanto à reforma desenvolvimentis-

ta por não ter em sua proposta o uso da análise de indicadores da gestão do governo e ter enfraquecido do núcleo estratégico do governo. Propostas essas, a serem incluídas no modelo da reforma gerencial. “A contra-reforma”, assim denomina Bresser-Pereira a Constituição de 1988 faz duras críticas ao momento de sua instauração por provocar retrocesso com ideias do modelo burocrático weberiano.

O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, é criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF) que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho.

Bresser-Pereira (1998) observa as ações aplicadas na reforma desenvolvimentista como os primeiros indícios do modelo da administração gerencial, dada a busca de eliminar, senão diminuir a rigidez da estrutura burocrática vigente até então. O processo de descentralização da máquina pública, por meio da autonomia da administração indireta com os novos formatos de instituições públicas criadas que causaria maior efetividade das ações do Estado.

Vê se que “[...] Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA,1998, p. 172)”. O autor aponta críticas às práticas da descentralização ao longo da reforma desenvolvimentista. Há o enfraquecimento do núcleo estratégico do governo nesse período de regime militar (1964-1988), que não realizou seleções por mérito via concursos públicos.

Prática esta, implantada na administração de pessoal na reforma burocrática. Isso deu espaço ao fortalecimento das práticas do patrimonialismo, permanecendo enraizado no governo. Diferente do núcleo central do governo, as contratações nas estatais criadas foram por meio de concursos públicos, o que garantiu uma elevada qualidade na administração e bons resultados para

o alcance do crescimento econômico esperado. Assim como a reforma burocrática, a reforma por meio do Decreto-Lei nº 200 permanece.

A Constituição Federal (CF) de 1988 abriu espaços de debate público e mecanismos sociais de controle para os grupos sociais antes à margem do Estado. As regulamentações dos direitos sociais se apresentavam mais claras e próximas da sociedade civil. Para a administração pública, a nova constituição traçou uma nova estrutura institucional com maior participação do cidadão na área pública.

Bresser-Pereira (1996) ressaltava que a CF/88 representava um retrocesso por reafirmar princípios do modelo burocrático já eram considerados inviáveis no contexto da administração pública sem ter sofrido uma reestruturação. Os princípios da descentralização do regime militar foram extintos com a consolidação da burocracia e ainda com herança dos traços patrimonialista:

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.248)

### ***O Modelo Gerencial e a Reforma de 1995***

Com o desenvolvimento acelerado do modelo capitalista que se intensificou no mundo cada vez mais globalizado, o Estado de Bem-Estar se tornava cada vez mais insustentável para a nova dinâmica do mercado. O déficit público era cada vez mais crescente o que tornava incapaz o Estado de investir em políticas sociais e atender sua demanda frente às crises econômicas dos anos

70 e 80 do século vinte (ABRUCIO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Era de consenso da sociedade a inviabilidade de manutenção do modelo de um Estado de Bem-Estar. Passava-se a desenvolver um novo modelo que pudesse atender as necessidades da sociedade e do serviço público. Vem à tona, o modelo gerencialista advinda do setor privado norte-americano, sendo aplicadas as novas práticas no serviço público do governo inglês (ABRUCIO, 2006; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Os principais objetivos das reformas seriam o corte de custos e o aumento da eficiência do setor público em busca do ajuste fiscal e com base no conceito do Estado mínimo: cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica, desregulamentação de organizações públicas, privatizações de serviços públicos.

A administração pública gerencial buscava formas que sejam capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado. Tornar mais eficiente e eficaz a gestão dos serviços públicos que cabiam ao Estado e redução de custos. A administração gerencial voltava-se para os resultados das ações, enquanto a burocrática para os processos. Assim, a ineficiência causada pela burocracia seria eliminada com a prática de administração gerencial privada adaptada ao setor público (PAES DE PAULA, 2005).

Segundo Abrucio (2006), três fases de evolução foram constatadas no modelo gerencial em meio a sua adaptação implantação ao ambiente público, à saber:

1. **Puro:** busca da eficiência com manutenção dos princípios burocráticos (tecnocracia), mas com focos nos resultados e não nos processos, com maior flexibilização da estrutura pública para alcance do equilíbrio fiscal.
2. **Consumerism:** voltado para satisfação em busca da eficácia no atendimento com qualidade no serviço público ao cidadão (agora cliente/consumidor); e estabelecimento de medidas de contratualizações de serviços

públicos entre o Estado, sociedade e iniciativa privada.

3. **Public Service Oriented (PSO) ou Nova Gestão Pública:** efetivação da eficiência e eficácia, onde o cidadão não mais seria consumidor do serviço, mas também gestor e provedor dele, aliados à ideias democráticas transparência, governança e *accountability*.

Baseado nas fases do gerencialismo, o mais recente movimento de reformas denominado Nova Gestão Pública (*New Public Management*) associa-se as duas últimas fases do modelo gerencial por trazer consigo um conjunto de discussões relativas a transição do modelo burocrático para o gerencial com a introdução de ferramentas gerenciais utilizadas no setor privado.

Entretanto, o modelo gerencial sofreu críticas essencialmente por ter sua origem voltada para iniciativa privada onde as necessidades do mercado diferiam das necessidades dos cidadãos. Os alcances para os resultados dos objetivos traçados eram tomados por meio da tecnocracia. Não estavam consolidadas as ideais democráticas apresentadas pela Nova Gestão Pública, não sendo disseminado em sua essência.

Para Misoczky (2011), o planejamento público não tem sido valorizado por razões como a diferença de quem planeja e executa as ações, a distinção entre os aspectos políticos e técnicos. Outros entraves seriam a dificuldade de acompanhamento e avaliação dos resultados do processo de planejamento, onde algumas vezes são vistos de forma isolada do processo e não como um todo.

No Brasil, a terceira reforma estatal brasileira ocorre em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com base nos fundamentos da Nova Gestão Pública em resposta a crise do Estado com o modelo burocrático, sendo necessário para elevação do nível de eficiência do Estado mais democrático com a proposta de um modelo administrativo gerencial.

A administração pública gerencial possuía semelhanças nos seus princípios fundamentais que são oriundos do modelo burocrático, como a impes-



soalidade, o profissionalismo no processo de admissão, avaliação de desempenho. Porém, a administração gerencial voltava-se para o interesse público com uma visão de cidadão-cliente, enquanto na administração burocrática, volta-se para si, para suas próprias necessidades. O foco passa a não ser mais a própria administração e sim a busca pela satisfação do cidadão brasileiro.

Com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo Luiz Carlos Bresser Pereira nomeado ministro desse ministério, que teve como objetivo principal a execução do processo de transição do modelo burocrático para o modelo gerencial. Ao MARE coube a elaboração e processo de condução do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE).

O plano foi reestruturado em três dimensões, a saber: institucional-legal; mudança cultural; e modificações na gestão (BRESSER-PEREIRA, 1996). A reforma tinha como objetivos em curto prazo o alcance do ajuste fiscal aos estados e seus municípios e com uma gestão voltada para resultados em médio prazo dar eficiência a administração pública com uma visão voltada para os cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Segundo Bresser-Pereira (1996) o ajuste fiscal, que exigia mudanças institucionais a serem aplicadas tanto na união como nos estados viria com enxugamento do quadro de cargos comissionados no governo, que sofreria uma reestruturação dos cargos, sua remuneração e alterações na metodologia de aposentaria dos servidores com ampliação do tempo de serviço necessário para tal e estimativa de idade mínima.

A reforma gerencial brasileira foi inspirada nas experiências internacionais que ocorriam aos poucos passos de sua implantação, sem ter tido uma maior discussão com envolvimento apenas da equipe técnica do Estado. O fato de ser adotado um modelo organizacional estrangeiro proposto pelos principais órgãos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) só reafirmava a tendência de se buscar nos países desenvolvidos as soluções para os problemas do Brasil (REZENDE, 2002).

O governo tinha a proposta de desenvolver uma nova organização do Estado, por meio de oito princípios fundamentais: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão; sendo consolidados no PDRE. A reforma gerencial buscou descentralizar as atividades para dar mais flexibilidade a estrutura estatal.

A modernização e eficiência da administração pública viria como resultado do ajuste fiscal a médio prazo, dado a complexidade e extensão da máquina pública no Brasil. A proposta defendida por Bresser-Pereira seria de fortalecimento com a descentralização das atividades do serviço público por meio de contratos de gestão com a administração pública indireta.

Esse contrato aconteceria com que o autor chamaria um setor do governo de núcleo estratégico (a administração direta), com a criação de agências reguladoras de serviços e organizações sociais. No PDRE havia quatro setores do novo Estado. Cada um destes quatro setores referidos apresenta características distintas em relação aos seus objetivos e princípios administrativos definidos, a saber:

1. **Núcleo Estratégico:** setor responsável pelo papel de planejamento onde as decisões estratégicas seriam o governo (poder executivo, judiciário e legislativo) com o papel de formular e definir as leis e as políticas públicas.
2. **Atividades Exclusivas:** serviços em que apenas o Estado pode vir a realizar por exercer poder de regulamentação, fomento e fiscalização.
3. **Serviços Não Exclusivos:** atuação do Estado junto com outras organizações públicas não-estatais e organizações privadas. Essas não possuem o poder do Estado sobre os serviços.
4. **Produção para o Mercado:** São as atividades econômicas desenvolvidas pelas organizações privadas com fins lucrativos. Atividades voltadas para o Estado para controle e regulamentação das atividades a virem a ser privatizadas.

Ao núcleo estratégico caberia o uso de instrumentos de gestão específicos, como a aprovação de leis, sentenças judiciais e definição de políticas públicas, práticas essas já existentes, mas passaria a fazer uso do contrato de gestão. No contrato de gestão seriam estipulados os indicadores de resultados e desempenho com a definição dos recursos físicos e financeiros para execução das atividades.

Para Bresser-Pereira (1996) a execução das políticas planejadas ficaria a cargo das agências autônomas (setor de atividades exclusivas do Estado) e das organizações sociais (setor dos serviços não-exclusivos do Estado). A direção das agências autônomas ao governo, entretanto, seria nomeado por indicação do núcleo estratégico para gerir com autonomia na administração dos recursos financeiros e humanos com base no contrato.

As agências eram detentoras do poder de legislar com a regulamentação das áreas de atuação e tributação das atividades. Um exemplo dessa descentralização de serviços seriam as forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação. Já a produção de bens e serviços para o mercado seria por meio das empresas de economia mista para operação de serviços públicos e privados de interesse da união.

A produção, entretanto, do setor de bens e serviços seria realizada por organizações privadas. Bresser-Pereira apresentou o programa de privatização do governo partindo da ideia que a administração privada teria maior eficiência que o Estado no controle das ações do mercado. O autor toma como base o princípio da subsidiariedade, onde: “[...] só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado” (1996, p. 20).

Ao propor o setor de serviços não-exclusivos do Estado, Bresser-Pereira sugere que o espaço público no Brasil é maior que o do Estado. Essa ideia foi levantada ao passo da crise do Estado e possibilita a aproximação da sociedade com o Estado, permitindo o surgimento de formas de controle social em parceria com o governo com envolvimento da economia externa.

As organizações sociais (museus, universidades, hospitais e etc.) diferente das agências autônomas não possuem poder de Estado, não seriam consideradas privadas pelo fato de receberem o subsídio do Estado. Assim elas teriam o controle social de forma mista (mercado e Estado) no desempenho de seus serviços com atos administrativos via conselho administrativo composto por membros de ambas as partes.

Nessas condições se estabeleceria uma co-gestão entre sociedade e Estado, Bresser-Pereira salientava que não se tratava de privatização dos serviços por se ter cobrança de acordo com o mercado, e sim de ampliação da participação da sociedade com Estado que caracterizava uma iniciativa de democracia por meio do “Programa de Publicização”.

Essas foram as principais iniciativas da reforma na dimensão institucional-legal com a proposta de novos modelos organizacionais no Estado (agências reguladoras e organizações sociais); alinhadas a adoção de instrumentos gerenciais (contratos de gestão, gestão por resultados na administração pública) baseada nas teorias da reforma gerencial.

Essas mudanças buscavam eliminar os entraves encontrados na gestão pública causados pela disfunção burocrática, o que resultaria na redução de custos. Elas iam à direção dos conceitos da NGP de aumentar a qualidade da gestão, por meio de estabelecimento, controle e monitoramento de metas, contratos de resultados e autonomia gerencial, além de implantar avaliação de desempenho.

A reforma causou uma fragmentação do aparelho do Estado, pois constata-se hoje a convivência de estruturas das organizações do período burocrático (autarquias e fundações públicas) e as agências executivas. Muitas entidades da sociedade civil não se converteram em organizações sociais (PAES DE PAULA, 2005).

Outro ponto da reforma gerencial considerada mais complexa pelo próprio governo seria a mudança cultura e com as modificações organizacionais,

abordada de forma sucinta. Para Bresser-Pereira (2000, p. 18), “a dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial”. O que não se se configurou em ações mais concretas como o que ocorria na dimensão institucional-legal.

Ao deixar de lado o contexto cultural brasileiro, dentro dessa perspectiva, verifica-se que a reforma se concentrou na dimensão institucional-legal, enquanto que os problemas que condicionam a efetividade da administração pública se encontram na esfera cultural-política. A dimensão-gestão para Bresser-Pereira era a mais difícil por propor a prática dos conceitos da reforma gerencial e efetivação das demais dimensões. A resistência do novo era algo esperado pelo governo.

A legitimidade do modelo gerencial nos padrões das organizações internacionais fez com que não tivesse resistência e barreiras por parte do núcleo estratégico do governo, já que praticamente as reformas anteriores foram também influenciadas externamente. O governo via a possibilidade de também participar do movimento de reformas gerenciais junto aos países desenvolvidos.

A reforma da administração gerencial se vê como bem-sucedida sob a ótica da aprovação da legislação das organizações sociais e das agências autônomas. Sem os demais objetivos alcançados se vê a falha ao próprio interesse do governo e da forma como a reforma foi proposta com a permanência dos traços burocráticos e ainda patrimonialistas.

O desinteresse às dimensões cultural e de gestão, em relação a atenção institucional-legal na prática do plano de reforma, teve como consequência a falta de aproximação do modelo proposto, desde a sua concepção quando não se teve diálogo com a sociedade civil e importou o modelo gerencial internacional.

### ***Minas Gerais e o “Choque de Gestão”***

A reforma administrativa federal de 1995 foi o pontapé inicial para promoção de reestruturação da máquina pública nos estados e municípios do país que passaram por momentos de grande instabilidade econômica nos anos noventa. Minas Gerais encontrava-se com um quadro institucional e econômico-fiscal em crise (MINAS GERAIS, VILHENA, 2006; CORRÊA, 2007).

Com uma estratégia política alinhada ao planejamento estratégico e gestão por resultados, o estado mineiro iniciou seu processo de reforma administrativa com o Choque de Gestão (CG) – política de reforma do Partido Social Democrata (PSDB) – iniciada no primeiro governo de Aécio Neves (2003-2006) com o objetivo de promover melhoria e inovação na administração mineira, com estratégias de curto a longo prazo (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010; CORRÊA, 2007; DIAS, 2013).

Buscou realizar, logo no início de seu governo uma reestruturação com ferramentas importadas do setor privado para alcançar o ajuste fiscal no estado mineiro que advinha de um período de déficit fiscal (MINAS GERAIS, VILHENA, 2006). O CG teve duas fases comandadas por Neves (2003-2006 e 2007-2010) e uma última terceira fase no governo de Antonio Anastasia, de 2011 a 2014 (este vice-governador do segundo governo de Aécio Neves).

A primeira fase (2003-2006) tinha o objetivo de transformar o estado mineiro “no melhor estado brasileiro para se viver” com base nas perspectivas do plano estratégico de curto e longo prazo (até 2020). A agenda administrativa levava a uma política inovadora por equilibrar as ações do governo na área administrativa, fiscal e econômica, mas também social (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).

Para realizar o ajuste fiscal, a medida adotada pelo governo foi de enxugamento da máquina pública, com redução de órgãos públicos e por conseguinte de cargos comissionados do governo que condicionou a redução de despesas, ainda em 2004. Passou a ter maior cobrança de desempenho dos

servidores públicos com a implantação da avaliação de desempenho individual (MINAS GERAIS, VILHENA, 2006).

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) foi o órgão responsável por gerir a reforma, com a centralização do orçamento e planejamento alinhado a prospecção do desenvolvimento do estado mineiro (MINAS GERAIS, VILHENA, 2006). A SEPLAG era uma nova secretaria que veio de uma fusão entre duas secretarias anteriores: a Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) foi um plano estratégico formulado pelo governo mineiro com a definição da estratégia e objetivos de curto, médio e longo prazo do governo. Com isso, passava a ser concentrado o planejamento estratégico estadual alinhado ao orçamento na perspectiva de enfrentar o déficit público alinhado aos instrumentos gerenciais (ANASTASIA, 2006).

A institucionalização do PMDI com visão estratégica de 2003-2020 permitiu que o governo pudesse traçar as estratégias na elaboração de uma gestão por resultados a serem alcançados em curto prazo, com foco inicial no ajuste fiscal e reforma administrativa do estado alinhado a projetos de desenvolvimento socioeconômico de médio e longo prazo na busca dos resultados traçados (MINAS GERAIS, 2006).

Essa importância dada ao planejamento do estado foi considerada uma proposta um tanto desafiadora ao caracteriza-se uma construção de duplo planejamento: atividades planejadas para curto e longo prazo, o que gerava execução de dois planejamentos, um com perspectiva presente, e outro, futura (CORRÊA, 2007; MINAS GERAIS, 2006). Outro instrumento de gestão implantado foi o GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado).

O GERAES era composto por 31 projetos estruturadores alinhados a estratégias de resultados definidos no PMDI. Entretanto, a proposta inicial era

de 130 projetos, mas que foi descartado pelo governo por falta de pessoal e recursos financeiros para tal proposta do CG (MONTEIRO, 2013). A expansão e viabilidade de execução dos projetos viriam apenas após o ajuste fiscal, o que possibilitou a execução financeira dos demais projetos previstos.

O CG passou a ter projeção nacional após a apresentação dos primeiros resultados com divulgação de alcance do equilíbrio fiscal, o que permitiu ao estado mineiro viabilizar a contratação de empréstimos para os órgãos internacionais com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (MINAS GERAIS, 2006).

Com a participação entre o Poder Executivo e Assembleia Legislativa, segundo afirma Monteiro, foram realizadas 63 leis delegadas necessárias para execução dos 31 projetos estruturantes, que por sua vez continham execução orçamentária e financeiros definidas. Monteiro ainda destaca como fatores de sucesso do CG os benefícios aos órgãos que realizavam contratualização de acordos com os resultados do programa. Havia premiação baseado no desempenho individual (2013).

Baseado no modelo gerencial, para o desenvolvimento dos projetos do programa a proposta era de delegar atividades antes apenas realizadas pelo governo estadual. A parceria do governo com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), organizações jurídicas sem fins lucrativos permitia que as políticas públicas fossem realizadas de forma complementar.

Como forma de controle, o governo fazia uso do “termo de parceria” para pactuação dos indicadores de resultados do CG serem obtidos com controle da execução dos projetos por meio de uma comissão de avaliação do governo. Com essa estratégia, Minas Gerais passava a ser o primeiro estado a ter Parcerias Público-Privadas (PPPs). Inovação proposta na reforma gerencial, que possibilitava concessões de serviços públicos via contrato firmado com a administração pública e sociedade civil.

A segunda geração (2007 a 2010) correspondeu ao foco no controle dos



processos de monitoramento e avaliação dos projetos para busca de ampliação dos empréstimos já contratados. Para alinhar a manutenção do equilíbrio fiscal, tendo a revisão dos projetos para viabilidade de alcance das metas dos indicados socioeconômicos do estado. Foi atualizado o PMDI de 2003-2020 para 2007-2023 com ampliação de áreas de resultados.

A reformulação do plano de desenvolvimento foi tomada com a análise dos resultados da primeira fase do CG. Existiam pontos, segundo o governo a serem melhorados: a limitação de participação de gestores de projeto aos demais servidores e falhas na estruturação dos projetos nas secretarias envolvidas, sem entendimento comum dos servidores sobre a priorização dos projetos do CG (MONTEIRO, 2013).

Houve a ampliação dos investimentos com mais empréstimos junto a organizações internacionais (BID, BIRD e BNDES). Os financiamentos externos mantiveram os resultados esperados<sup>3</sup> pelo governo com maior modernização tecnológica e ampliação da equipe técnica do programa. Tinha-se com isso a manutenção do ajuste fiscal. Os resultados do CG levam a conquista da eleição de Aécio Neves para o Senado Federal e a reeleição de Antônio Anastasia, então vice-governador, para o governo do estado (DIAS, 2013).

Dias (2013), entretanto, ressalta a continuidade mesmo sem a internalização dos princípios gerenciais da gestão por resultados por parte geral dos servidores. Tendo atingido essencialmente apenas os envolvidos diretamente com os projetos do CG. A terceira (e última) geração do CG, o foco estratégico do programa passou a ser a gestão para cidadania, após a reformulação do PMDI com visão 2011-2030. Assim, a sociedade teria ampliada sua participação no planejamento das políticas públicas, execução e controle das ações.

A nova gestão tomava como ideia a participação do cidadão tornando o estado mais aberto. "Gestão para Cidadania" era a bandeira levantada pelo governo, que segundo Dias (2013), via essa mudança de visão estratégica proposta de ampliação de espaço no Estado e ferramentas de controle social com

a criação das Redes de Governo e do Fórum Regional.

A gestão mineira apresentou avanços nos indicadores e Minas Gerais apresentou avanços na gestão pública gerencial voltada para resultados ao longo das fases do CG, com foco na obtenção de resultados pré-definidos para dar mais eficiência ao funcionalismo público. Vê-se de forma concretizada a metodologia de gestão por resultados nas últimas gestões.

Diante dos três momentos apresentados constatam-se os momentos distintos das ações. A utilização do modelo gerencial na primeira geração adotou medidas de alto impacto em curto prazo para almejar um retorno imediato com o ajuste fiscal. Enquanto a segunda geração teve a pretensão de consolidar as ações visando o cidadão como consumidor e prestador dos bens e serviços públicos com as PPP.

O governo passou a dar maior flexibilidade nos processos dos projetos ao ponto que passou também a controlar mais os procedimentos e preocupação com a capacidade técnica (entendido como os princípios de meritocracia) com valorização por parte da equipe técnica dos projetos do CG. O que se tinha era uma ampliação das ferramentas de monitoração e avaliação na tentativa de dar mais eficiência aos indicadores de resultados do Choque de Gestão.

A tentativa de dar espaço e promover maior participação além das Oscips e com um Estado em rede, mesmo com a continuação dos processos administrativos associados a gestão por resultados, não se concretizou pela própria estrutura do programa ter uma característica de hierarquia centralizadora com poder direcionado aos técnicos do programa e líderes políticos, o que inviabilizava a democratização das ideias (DIAS, 2013). O CG sofria críticas quanto a seus resultados levados a mídia nacional, diante de seus relatórios que apontavam o alcance das metas previstas em meio a prática de contratualização e pactuação das ações ao longo das avaliações de resultados e dados apresentados do programa (MINAS, 2006; MONTEIRO, 2013).

### ***Antecedentes do Programa Alagoas Tem Pressa***

Ao longo das décadas, o Estado de Alagoas nunca conseguiu manter uma base sólida de desenvolvimento sustentável quer seja na área social, quer seja na área econômica. O que torna comprometida o papel e atividade do Estado em oferecer bens e serviços de qualidade para a sociedade. Sua limitação se tornou um verdadeiro ciclo vicioso.

A fragilidade no ajuste fiscal, aliada a baixa capacidade de investimento e crescimento fez a população alagoana ter ao passo de cada governo local, os piores padrões de qualidade de vida do país com as mais baixas taxas de crescimento econômico e, como se não bastasse, os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) entre os estados brasileiros.

Alagoas não é apenas um dos Estados mais pobres do Brasil, e se vê distanciamento dos demais, como o caso dos vizinhos Sergipe e Pernambuco que têm obtido progressos significativos nos últimos anos. São poucas ou inexistentes as políticas de desenvolvimento de investimento de capital humano para dar maior capacidade econômica e social ao estado.

Em meio a essa situação, o governador Ronaldo Lessa em 2004, em seu primeiro ano de seu segundo mandato como governador, lança o Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas (PROGEAL) com a finalidade de melhorias na reestruturação do Estado por meio de uma gestão voltada para resultados com reestruturação de um planejamento estratégico mais capacitado tecnicamente para atender.

Silva (2010) considera o PROGEAL como a primeira proposta de implantação da metodologia de Gestão Orientada para Resultados (GEOR) pela criação e execução do programa por propor uma estrutura matricial de governo, que tem como base uma perspectiva de atuação em redes com os atores sociais com atenção voltada aos desdobramentos de cada ponto para o desenvolvimento do programa.

Segundo Monteiro (2013, p.15) a metodologia “[...] é dinâmica e pode

ser adaptada a organizações privadas e públicas, assim como a diferentes contextos políticos". Silva (2010) *apud* Cauby (2011) aponta quatro etapas apresentadas abaixo para um bom desempenho da prática da GEOR com a necessidade de engajamento da equipe técnica, bem como a análise de casos de sucessos: (1) Definição de estratégia em longo prazo; (2) Alinhamento das partes que constituem uma organização; (3) Planejamento do uso dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos e (4) Agilidade e transparência das ações.

A agenda estratégica do governo alagoano na época consistia numa proposta de implantação do modelo de gestão matricial por meio da reestruturação do Plano Plurianual 2004-2007 com base em quatro eixos: retirar pessoas da linha da pobreza (1); desenvolvimento da economia solidária com os microempreendedores (2); atração do setor privado a economia local (3) e modernizar a gestão pública (4).

Essa proposta buscava alterar o quadro econômico local com os baixos indicadores sociais de anos, a exemplo dos altos índices de exclusão social dos municípios, baixos índices de desenvolvimento humano e uma população em condição miserável e uma economia estagnada e nada diversificada e baixa produção a nível nacional.

Com uma gestão voltada para resultados e aplicação de ferramentas que melhorassem a capacidade de desenvolvimento do PPA nas etapas de monitoramento da execução das atividades, uma alternativa encontrada pelo governo na época foi o assessoramento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao PROGEAL.

Silva (2010) ressalta as dificuldades do corpo técnico do programa em executar as propostas sugeridas, pelo programa de fato ser implantado a apenas dois anos do fim do governo. Para Silva (2010) havia desinteresse por parte dos secretários de estado e por consequente dos servidores públicos e pouca ou inexistente publicidade do programa a sociedade alagoana.

O PROGEAL não alcançara a própria dimensão do Estado que continha

37 secretarias de Estado e, alinhado a sua baixa execução financeira em decorrência de dificuldades em captar recursos externos ao governo federal, tornaram os resultados do programa inexpressivo. Silva (2010) considera ainda o cenário de implantação e tentativa de implementação como entraves para a proposta de uma gestão orientada por resultados.

Com o diagnóstico de resultados negativos, o PROGEAL passa a não ter mais continuidade com o fim do governo de Ronaldo Lessa. Silva (2010) aponta como resultados da não execução dos projetos propostos pelo PROGEAL à falta de recursos que haviam sido estipulados durante a elaboração dos projetos incorporados no PPA 2004-2007.

A segunda tentativa de implantar em Alagoas uma gestão por resultados, na tentativa de reverter à situação socioeconômica do estado realizou-se com a nova gestão, agora comandado por Teotonio Vilela Filho. Uma nova reforma administrativa com o Decreto nº 4.542, de 1º de janeiro de 2007 e Lei Delegada nº 43 em junho do mesmo ano, com a redução de 37 para 17 secretarias de Estado com fusões e extinções de secretarias e outros órgãos do governo, diminui o tamanho do Estado como primeira proposta de gestão.

Em 2008 o governo lançou o Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e Pública do Estado de Alagoas, iniciado já com projetos baseados no modelo de gestão orientada por resultados, financiados pela carteira de créditos do Banco Mundial (BIRD). O objetivo do financiamento era apoio no ajuste fiscal para abertura de espaço para investimentos em meio a melhorias no gerenciamento das políticas públicas.

O projeto de financiamento era composto por quatro componentes para atender as condições do empréstimo realizado: ajuste fiscal, gestão de recursos humanos, previdência dos servidores públicos e fortalecimento da gestão e dos investimentos públicos. Com isso, mais uma vez, o governo de Alagoas vislumbrava como via de melhoria do quadro socioeconômico do Estado, um planejamento associado ao modelo de gestão pública por resultado.

A gestão por resultados tinha foco específico em ações nas secretárias de Estado de Gestão Pública, Planejamento, Agricultura, Educação, Ciência e Tecnologia, Defesa Social, e Infraestrutura (SILVA, 2010).

Até o fim do governo, os órgãos citados acima tinham 22 projetos a serem executados, alinhados aos componentes do projeto do Estado. Cabia a Seplan, o monitoramento e avaliação dos projetos, tendo sido estruturado para esse propósito e como atendimento a condições de liberação do empréstimo com formação de um comitê de gestores associado a gerentes, coordenadores e secretários de Estado e governador para análises dos projetos.

Ainda que proposto uma reforma administrativa por meio da Gestão por Resultados a própria estrutura política, como foi imposta, era um entrave para seu desenvolvimento, visto a conjuntura do projeto limitado a uma parte do conjunto de secretarias de Estado. Nesse contexto, a gestão por resultados foi caracterizada como sendo bastante frágil sem capacidade suficiente de atender os propostos formulados pelo programa de Governo. Com o processo de reeleição em 2010 se viu falta de continuidade do projeto a cada nova equipe de governo alagoano. E isto foi outro empecilho observado por Silva (2010) para a continuidade e desenvolvimento dos projetos dada a projeção de médio e longo prazos estimados.

Assim, como o que ocorreu com o PROGEAL, o Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e Pública do Estado de Alagoas apresentava deficiência de atenção de seus próprios autores políticos com divulgação mínima, tanto externa como interna do governo. A realidade da política e da cultura institucional alinhado ao desenvolvimento socioeconômico enfraquecido não propiciava a efetividade de uma reforma administrativa nos moldes de uma gestão mais gerencialista voltada para resultados.

## **METODOLOGIA**

Para Lakatos e Marconi (2010, p. 65) “o método é o conjunto das ativi-

dades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo”, assim, o método contribui no processo de decisão e produção do conhecimento do pesquisador. Nesse sentido, pode-se compreender o método científico como base fundamental para a busca do conhecimento por construir o processo de caracterização dos fenômenos pesquisados.

Diante disso, o método propicia a veracidade dos resultados com a teoria existente para descoberta de novos conceitos, novas ideias e procedimento do saber. Ele é “[...] a intervenção do pesquisador, sua atividade mental consciente para realizar o papel cognitivo da teoria” (VERGARA, 2012, p. 01). Gil (2009, p. 08) define o método como o “caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”.

Para esta pesquisa foi utilizada uma abordagem com aspectos e fins qualitativos e quantitativos; com cunho de dados e informações de caráter descritivo do fenômeno estudado, bem como explicativo para realização da pesquisa como um estudo de caso complementado com a realização de entrevistas semiestruturadas com roteiro com tópicos específicos sobre o objeto, análise do discurso e dados estatísticos com o interesse de realização da descrição do objeto de estudo. (VERGARA, 2009).

O presente estudo possui um caráter exploratório por buscar conhecer mais profundamente o problema. A investigação de pesquisa exploratória, segundo Vergara (2007, p. 42) “[...] é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.” A pesquisa também fez uso da análise e discussão de estudo de caso do Programa Alagoas Tem Pressa, por ter como abordagem investigar, compreender, explorar e descrever o contexto do campo do objeto investigado (DIEHL, 2004).

Quanto aos meios, a coleta de dados esteve concentrada na realização de pesquisa documental e bibliográfica, pesquisa de campo para maiores levantamentos de informações para que assim pudesse descrever e caracterizar

a abordagem do estudo. Para análise do material, utilizou-se a análise de discurso, por meio das informações e dados coletadas a sua interpretação, observando a relação entre o objeto pesquisado e suas ações (VERGARA, 2012).

A pesquisa foi realizada em Maceió, capital do estado de Alagoas. Buscou-se, para implementação do estudo, identificar os principais atores que influenciaram no processo de criação do plano estratégico do atual governo estadual e criação e execução do Programa Alagoas Tem Pressa. O universo da pesquisa é composto pela equipe de técnica dos monitores de projetos do programa que desempenham as atividades do programa nas secretarias estaduais<sup>4</sup> envolvidas na execução do Alagoas Tem pressa.

Para tanto, o universo da população da pesquisa compreendeu seis gerentes responsáveis pelos projetos coordenados do Programa Alagoas Tem Pressa pela SEPLANDE, à saber: Desconcentração de Investimento; o Fortalecimento Empresarial; e Fortalecimento dos Micro e Pequenos Negócios e Promoção do Empreendedorismo (projetos estruturantes); Ampliação, estruturação, geoprocessamento e disseminação da base de informação e conhecimento; Implantação da Rede de Planejamento e Orçamento; e Implantação do Portal de Informações Estaduais (projetos setoriais).

Foi realizada uma apresentação do programa pela equipe de monitoração e, ao longo da pesquisa, foram sendo feitas consultas corriqueiras a equipe técnica do programa e da Seplande. A seleção da amostra foi feita de forma intencional, direcionada àqueles que estão diretamente ligados ao programa que tem sua estrutura física na Seplande.

Houve experiência própria deste autor, vivenciada de maio de 2012 a abril de 2014, período este de estágio na Seplande, onde os contatos pessoais eram corriqueiros e, também, via correio eletrônico, redes sociais com integrantes da equipe técnica do programa e demais servidores da Seplande. Os dados e informações iniciais foram sendo coletados para o desenvolvimento da pesquisa.



As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com a coordenação do programa e com os seis gerentes dos projetos coordenados pela Seplande com autorização das informações. Os atores selecionados, que participaram dessa pesquisa, foram pessoas que contribuíram para consolidação das informações e dados a respeito do objetivo geral e específico do estudo para realização da análise e discussão do cruzamento do conhecimento adquirido pelo estudo realizado.

## **ANÁLISES E DISCUSSÕES**

### ***Agenda Estratégica do Governo de Alagoas 2011-2022***

Cada vez mais o planejamento e programação na administração pública ocupam um lugar de maior destaque no contexto da democracia brasileira, não apenas como forma de garantir uma maior sistemática e eficiência das práticas governamentais, mas também como forma de garantia de melhoria da própria sociedade. É nesse sentido que ganham espaço reflexões sobre questões como modelos de planejamento, métodos e técnicas de planejamento, avaliação e acompanhamento de ações governamentais, indicadores de desempenho, participação na Administração Pública, dentre outras.

Em 16 de dezembro de 2010 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado de Alagoas que tinha como principal objetivo traçar as ações do Estado a longo (2022) e médio prazo (2015) por meio dos trabalhos realizados pela empresa de consultoria Macroplan, especializada em administração estratégica e gestão orientada para resultados.

Com uma metodologia de gestão orientada para resultados, a Macroplan contava com experiência na elaboração de estratégia do Governo do Espírito Santo e Minas Gerais. Coube a ela, a avaliação das ações desenvolvidas no primeiro governo de Teotônio Vilela Filho (2007-2010), que foram impostas no Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011.

O estudo realizado pela consultoria teve também como base os resul-

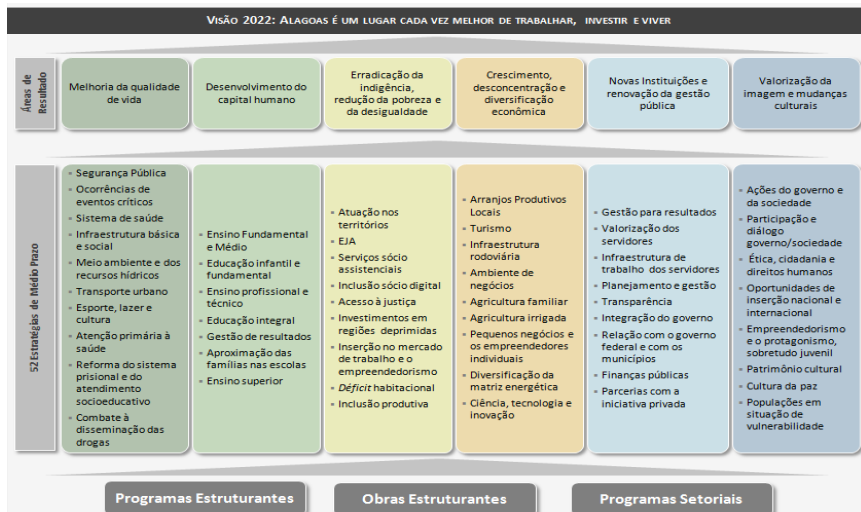
tados referentes a 2009 dos indicadores socioeconômicos de Alagoas divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). A estratégia do governo era diminuir os índices negativos em busca de um crescimento positivo com monitoramento periódico para ajustar as projeções das ações traçadas do novo plano.

Observado o desempenho do executivo estadual e diagnosticado as ações mais prioritárias, na área econômica e social, a revisão permitiria a realização de estratégia para o segundo governo na elaboração do PPA 2012-2015 para elevar os indicadores sociais e econômicos de Alagoas. Foram inclusos no PPA os projetos denominados estruturantes que passariam a serem acompanhados por indicadores onde os resultados do governo passariam a ser.

Cada secretaria de Estado passava a ter um plano de metas de ações e que conjuntas alcançariam os objetivos e os resultados do governo. Até então, as ações de cada secretaria eram acompanhadas pela Diretoria de Acompanhamento da Seplan para alterar o PPA a partir da demanda das secretarias, não tendo existência de controle, medição de resultados e monitoramento.

As áreas de estratégia e resultados diagnosticados pelo governo com a assessoria técnica da Macroplan com visão para 2022 para tornar Alagoas conforme o novo plano de governo. Com foco nas áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública à prospecção média de 2015 e a longo prazo (2022) com as seis áreas de resultados com 52 diretrizes definidas. Associado a estrutura estratégica de planejamento, o governo tinha como ferramenta: (1) Agenda Estratégica do Governo de Alagoas 2011-2022; (2) Plano Plurianual (PPA) 2012-2015; (3) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); (4) Lei Orçamentária Anual (LOA).

**Figura 01 – Visão de conjunto da estratégia de Alagoas**



**Fonte:** Agenda Estratégica do Governo de Alagoas 2011-2022 (2010, p.8).

### ***Seplande: A Ilha de Qualidade em Processos Gerenciais***

Em 9 de abril de 2011 foi publicada a Lei Delegado, nº 44 no Diário Oficial do Estado de Alagoas, que promoveu uma reforma administrativa na tentativa de serem desenvolvidas as ações planejadas com maior eficiência da máquina pública estadual para o segundo mandato de governador de Teotônio Vilela Filho (2011-2014).

Dentre as mudanças na estrutura administrativa do governo, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Energia e Logística (Sedec), foi integrada à Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan), formando agora a Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (Seplande) sob o comando de Luiz Otavio Gomes, secretário da então Sedec desde de 2007.

A Seplande passava a ter em sua estrutura administrativa quatro secretarias-adjuntas: Planejamento e Orçamento; Energia e Recursos Minerais, De-

envolvimento Econômico e a de Modernização e Controle de Metas, que envolvia todas as demais secretarias-adjuntas no controle dos resultados do governo.

O secretário Luiz Otavio Gomes, empresário e consultor de negócios do estado, incorporou na Seplande seu modelo de gestão já implementado na Sedec. Ele tinha seu corpo técnico de assessoramento advindo de empresas privadas e experiência em gestão voltada para resultados com o propósito de implantar na Sedec em 2007 um sistema de gestão por resultados para modernizar a gestão pública em sua pasta.

Em uma das entrevistas realizadas, a entrevistada havia aceitado o convite pelo desafio proposto do secretário de querer fazer uma inovação no modo de gerir a gestão pública em Alagoas. “O secretário pedia transparência, motivação das pessoas, ambiente de negócios e que queria revolução na gestão pública. Qualquer modelo de gestão, desde que voltado para resultado”, comentava a entrevistada.

Aos “meninos de Luiz Otavio”, como ficaram conhecidos os cargos comissionados da secretaria, cabia transformar as demandas do secretário num plano de ação pelas dimensões pessoais (meritocracia), financeira, processos e liderança. Com isso, passou a ser implantado o Modelo de Excelência de Gestão (MEG) da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) na Sedec.

Com o MEG, obteve-se o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para realização das medidas de 2007 do plano de estado até 2010. Para a entrevistada, “a Sedec era pequena, pobre, com pessoas desmotivadas (cargos efetivos) e os cargos comissionados com perfil de mercado e motivados”.

Ao corpo técnico cabia implantar um modelo de gestão mais próximo do setor privado na secretaria. No primeiro ano começou a fazer planejamento estratégico na Sedec como um todo com avaliação de resultados e avaliação de pessoal. Tratando todas as dimensões nas compras, pessoas e processos. Algo, até então, não existente, segundo a entrevistada.

Com a efetivação das práticas de gestão da qualidade com o MEG, a Sedec passava a ser a primeira secretaria de estado alagoano premiada pelo Movimento Alagoas Competitiva (MAC), o Prêmio Estadual da Qualidade (PEQ) - Ciclo 2008 e 2009. A entrevistada relembra que após o recebimento do prêmio, os servidores começaram a acreditar e se envaidecerem das atividades desenvolvidas na atual gestão da secretaria.

Dando continuidade às inovações na gestão, em 2009 a Fundação Vanzolini – órgão certificador da NBR ISO 9001:2008, certificou a Sedec com o selo de qualidade de gestão por processos. Segundo relato da entrevistada houve na época divulgação do caso da Sedec para as outras secretarias, ressaltando que a procura começou a partir dos servidores das pastas.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Alagoas (Sebrae) passou a utilizar o mesmo modelo de gestão de fornecedores utilizado pela secretaria, enfatiza a entrevistada dando crédito ao reconhecimento do trabalho pelo fundamental apoio da liderança do secretário. A Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e a Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL) passaram a tentar adotar o MEG.

As práticas de gestão (5S, ISO 9001:2008, MEG, plano de indicadores, avaliação de desempenho da liderança e dos liderados, pesquisa de clima organizacional, reunião de avaliação dos resultados) advindas da antiga Sedec foram incorporadas na Seplan, que não utilizava nenhuma dessas ferramentas de gestão, para dar funcionalidade a Seplande.

Na Seplande, o programa 5S passou a ser avaliado por meio de auditorias trimestrais e o Sistema de Gestão também por meio de auditorias e reunião de análise crítica da Alta direção. A gestão era avaliada semestralmente, nas reuniões de avaliação dos resultados e seus indicadores. A entrevistada salientou ainda que, caso houvesse alguma não conformidade, era aberto uma ação corretiva, ou ação preventiva ou de melhorias para o tratamento.

Foram reflexos da continuidade do modelo de excelência adotado foi a

certificação da NBR ISO 9001/2008, no ano de 2012 na Seplande, que assim permitiu a padronização contínua dos processos de gestão. E em 2013, a secretaria foi vencedora novamente do Prêmio Estadual da Qualidade, realizado pelo MAC.

Com o interesse em melhorar a prestação de serviços com aplicação da gestão da qualidade em um órgão público, com proposta de dá uma nova cara do serviço público ao cidadão, a Seplande se tornou um referencial comparativo para os órgãos públicos e privados.

O caso da gestão da Seplande e anterior Sedec apontam como resultados da implantação da gestão de qualidade. A entrevistada considera que essa proposta de gestão busca eliminar, senão diminuir, a cultura de que no setor público o serviço é feito sem organização, sem qualidade como a que se vê ou espera nas organizações privadas.

### ***Programa Alagoas Tem Pressa***

Lançado em 2011 com uma estrutura de programa de estado, o Alagoas Tem Pressa (ALTP), tinha o objetivo de promover uma nova administração pública baseada na gestão por resultados, composto de um conjunto de estratégias e projetos estruturantes a fim de alcançar resultados esperados para erradicação da pobreza extrema e redução da pobreza.

O Alagoas Tem Pressa tinha como proposta de desafio equilibrar as finanças públicas para atrair investidores ao estado demonstrando um desenvolvimento sustentável e, com um modelo de gestão gerencial voltado para resultados, mobilizar seu quadro de servidores com mudança cultural institucional e inovar nos serviços ofertado aos cidadãos.

O Programa apresentava inicialmente seis grandes áreas de resultados<sup>5</sup> quarenta e seis estratégias de médio e longo prazo, vinte e uma estratégias de médio prazo com 14 indicadores de governo, vinte e seis projetos estruturantes e vinte e seis setoriais divididos entre as secretarias. Os indicadores foram baseados na definição de metas internas dos indicadores nacionais de políti-

cas públicas e conforme projeção econômica mundial.

A elaboração da carteira de projetos foi com base na funcionalidade de execução do PPA 2012-2015 e tiveram como critérios de seleção o alinhamento com a estratégia do governo, urgência em relação aos dados sociais mais alarmantes, a abrangência da população, capacidade técnica, o fomento de recursos e a priorização estratégica dos atores envolvidos.

### Quadro 01 – Síntese das Metas dos Indicadores Priorizados

INDICADOR	VALOR APURADO (2009)	META 2014	META 2022
Pobreza	52,5	38,9	17,2
Pobreza Extrema	24,2	12,1	0,0 <sup>(1)</sup>
Analfabetismo entre os Jovens	7,7	0,0	0,0
Jovens Ociosos	31,2	28,8	25,0
Concentração da Renda	0,569	0,543	0,500
Mortalidade Infantil <sup>(2)</sup>	41,2	22,2	5,0
Taxa de Homicídios	58,3	46,6	25,7
Cobertura da rede de água canalizada	77,6	85,9	100,0
Acesso adequado à esgoto	32,8	48,2	72,8
Cobertura do ensino médio	33,3	48,4	74,7
IDEB (anos iniciais EF) <sup>(3)</sup>	3,7	4,5	5,3
IDEB (anos finais EF) <sup>(3)</sup>	2,9	4,0	5,1
IDEB (EM) (4)	3,1	4,0	5,0
Renda Domiciliar <i>per capita</i>	339	436	608

(1) Em 2019

(2) Base 2007

(3) Metas para 2015 e 2021

**Fonte:** Alagoas Tem Pressa, 2017.

Os projetos estruturantes eram de maior impacto socioeconômico, como o de Redução das Taxas de Homicídio, Redução do Analfabetismo Entre os jovens e Desconcentração do Investimento. Já os projetos setoriais eram mais específicos a cada secretaria; alinhados aos estruturantes e ambos monitorados com metas definidas, tendo cada pasta do poder executivo a responsabilidade de gerenciamento e execução dos projetos.

O ALTP foi estruturado para ter uma funcionalidade independente com

identidade, marca própria na tentativa de evitar conflitos de poder entre os atores do governo. Sua estrutura flexível permitia ser alocado em qualquer organização pública do estado. Entretanto, sendo ele coordenado pelo então secretário da Seplande, Luiz Otavio Gomes, a equipe do programa ficou alocada fisicamente na Seplande.

A equipe técnica do programa era composta em sua grande maioria por cargos comissionados do governo, tendo a presença de um servidor público do Estado; e em parceria com Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL) e Universidade Federal de Alagoas (UFAL) bolsistas técnicos com qualificação e experiência em gestão de projetos.

O programa buscava subsidiar o poder executivo alagoano com uma base de informações em tempo real monitorada diariamente pela equipe do programa: coordenadores e gerentes de cada projeto em cada secretaria de Estado que contavam com o auxílio dos monitores que controlavam via sistema os resultados das metas esperadas.

Cada projeto possuía metas específicas e com prazos determinados e para um projeto, um gerente que tem como colaboradores das ações o monitor responsável e os coordenadores de ação. Como ferramenta de trabalho, um sistema de informação para que os resultados das ações fossem alimentados pelos gerentes e analisadas pelos monitores.

Assim, tinha-se a geração de um relatório que apresentava o diagnóstico atual de cada projeto. Os dados dos relatórios eram apresentados conforme as reuniões: mensais entre os gerentes, monitores e secretários das pastas e as reuniões com os envolvidos para os resultados serem apresentados e discutidos.

As reuniões de monitoramento estratégico ocorriam de forma quinzenal com presença do governador e secretários de estado e toda equipe técnica do programa numa sala de monitoramento instalada na Seplande. Havia ainda as reuniões de monitoramento setorial de forma mensal com os secretários



assessores e gerentes dos projetos e as reuniões de monitoramento gerencial com os gerentes de cada projeto e equipe de monitores do ALTP.

Com o monitoramento sistemático, obtinha-se uma gama de informações com transparência dos resultados entre os envolvidos com identificação das causas para não atingimento das metas prevista no prazo estipulado, o que gerava um baixo desempenho da secretaria envolvida com tal projeto específico com inviabilidade.

A contratualização das metas e indicadores dos projetos monitorados pelo ALTP foi elaborada com acordos firmados entre os secretários e o governador. As secretarias envolvidas tinham que gerir os resultados dos projetos em busca do alcance das metas estimadas no pacto assinado com o estado alagoano.

Com a carteira dos projetos e desenho do programa houve a iniciativa de buscar negociação de financiamento para cumprimento das ações de cada projeto do Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outros recursos advindos de convênios e programas federais. A equipe técnica destaca algumas práticas positivas desenvolvidas pelo ALTP:

- Criação de identidade própria (nome e logomarca);
- Estrutura independente da Seplande;
- Construção de sala para monitoramento dos projetos;
- Capa diferenciada para tramitar processos relativos aos projetos;
- Criação de comitê na PGE para dar celeridade à liberação dos processos;
- Avaliação das reuniões de monitoramento estratégico, com pesquisa de satisfação;
- Relatório executivo mensal por Secretaria;
- Pesquisa de satisfação com gerentes dos projetos sobre atuação da equipe de monitoramento;

- Método de cobrança de prazos;
- Definição de papéis para preparação e realização das reuniões de monitoramento estratégico;
- Manuais dos procedimentos de monitoramento.

Foram realizadas entrevistas com cada um dos seis projetos (três estruturantes e três setoriais) do ALTP coordenados pela Seplande. A amostra foi intencional tendo em vista o maior acesso e comunicação aos atores envolvidos. Dentre as características observadas nas entrevistas com os gerentes dos projetos ficou constatado que todos são cargos comissionados, assim como os seus coordenadores de ações, da atual gestão e possuíam perfil de mercado privado, com qualificações necessárias, segundo as exigências do programa, como especialistas nas suas áreas de conhecimento.

Todos os gerentes possuíam nível nos cargos de direção e superintendência em suas áreas que são afins as dos projetos. Bem como desenvolvem o papel de coordenadores também em outros e nos seus próprios projetos. Os gerentes eram responsáveis por alimentar o sistema do programa e coordenarem sua equipe de coordenadores que em sua maioria não chegava 3 do total de 5 estipulado pelo ALTP com o auxílio de monitor específico para cada projeto.

Nas entrevistas realizadas com os gerentes, observou-se que, segundo eles, a maioria das ações de cada projeto já era preexistente ao programa; com o programa havia a padronização das atividades. Era dada uma maior importância do programa pelo secretário da pasta, onde conseguia-se colocar em prática as estratégias e busca de fomento dos projetos.

Um dos entrevistados enfatizava que o Alagoas Tem Pressa organizou, e padronizou os processos de execução dos projetos. Não havia qualidade, um acompanhamento do planejamento de cada atividade dos projetos. Não tinha um norte. O monitoramento se tornou uma grande ferramenta desse trabalho.

Eles enfatizaram que uma ferramenta de monitoração garantia uma

maior facilidade em executar os trabalhos e que isso gerava uma gratificação pessoal e profissional maior nas pessoas envolvidas nos projetos. Para equipe do projeto ocorriam constantes treinamentos, como o do *software* do programa e políticas públicas de gestão que satisfazia o profissional com mais qualificação.

**Tabela 01 – Projetos Estruturantes Coordenados pela Seplande**

PROJETOS	RESULTADOS	SECRETARIA	ÁREA DE RESULTADOS
Desconcentração do Investimento	94,37% 5,63%	SEPLANDE	Eradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade
Fortalecimento dos Micro e Pequenos Negócios e Promoção do Empreendedorismo	87,37% 5,83% 6,80%	SEPLANDE	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
Fortalecimento Empresarial	75,00% 3,95% 21,05%	SEPLANDE	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica

Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015.

Um dos grandes entraves encontrados, no processo dos projetos para equipe de gerentes, ocorria no processo de licitação, pois muitas empresas recorriam dos editais e se passavam mais 45 dias em atraso por uma ação, um marco crítico a ser realizado. Isso impedia de estarem 100% em todas as ações. Um fato encontrado foi o de que algumas metas foram ultrapassadas, ficaram além do planejado e necessitaram ampliação.

Constatados esses entraves burocráticos no programa, para uma maior agilidade os processos, ligados aos projetos estruturantes e setoriais, passaram a ser identificados por uma pasta na cor azul, diferente dos demais na Procuradoria Geral do Estado de Alagoas (PGE/AL), não podendo passar de cinco dias úteis o parecer.

Os projetos estruturantes encontravam-se com as suas ações pratica-




mente conforme os prazos determinados, mas só após repactuações que foram atendidas por motivos externos, como os casos de processos licitatórios. Exceto no caso de Fortalecimento Empresarial com 21,05% de viabilidade baixa. Esses projetos em específico demandavam uma tendência econômica externa.

No caso particular do projeto setorial de Implantação da Rede de Planejamento e Orçamento havia a previsão de saída da carteira de projetos do programa por falta de composição de equipe técnica disponível para execução das ações. Enquanto o de Implantação do Portal de Informações Estaduais teve sua meta alcançada antes do prazo estipulado.

Pelo fato do secretário da pasta ser o coordenador, eles observavam que havia uma maior facilidade em executar as atividades. O que diferia de algumas secretarias, por seus secretários não verem como algo que irá beneficiar de fato suas ações. Por serem monitoradas as atividades e realizadas críticas à falta de cumprimento das metas.

Entretanto, entre os gerentes das outras pastas, afirmavam haver uma interação positiva, pois os resultados de muitos projetos dependem da ação de ambos que acabam por se tornarem parceiros. O que ficava claro e implicava em melhores resultados era a escassez de servidores concursados capacitados para atuarem como gerentes dos projetos.

**Tabela 02 – Projetos Setoriais Coordenados pela Seplande**

PROJETOS	RESULTADOS	SECRETARIA	ÁREA DE RESULTADOS
Ampliação, Estruturação, Geoprocessamento e disseminação de base de informação e conhecimento	 87,71%      14,29%	SEPLANDE	Inovação na Gestão Pública
Implantação do Portal de Informações Estaduais	 100%	SEPLANDE	Inovação na Gestão Pública
Implantação da Rede de Planejamento e Orçamento	INATIVO	SEPLANDE	Inovação na Gestão Pública
	 ■ Meta alcançada      □ Viabilidade Alta      ■ Viabilidade baixa		

Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015.

Os gerentes acabavam por acumular trabalho, deixando muitas vezes de exercer suas atividades de rotina no cargo que ocupavam para realizar atividades específicas do programa sem incentivo financeiro. Havia um receio entre eles que não fossem dadas continuidade das ações em longo prazo. Os gerentes viam o secretário como um ativo intangível do ALTP.

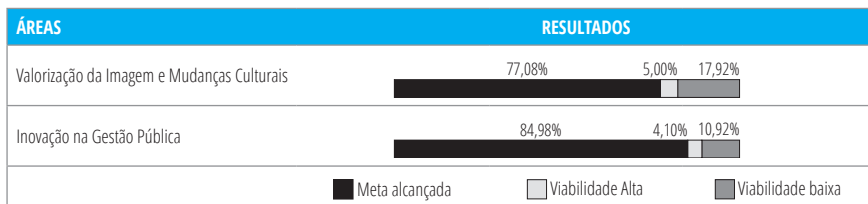
A ocorrência desses fatores de estruturação e funcionalidade inviabilizava a efetividade do Alagoas Tem Pressa. A falta de diálogo da coordenação do programa com as demais secretárias e demais poderes do governo estadual (legislativo e judiciário) implicou na falta de institucionalidade do programa, além da participação da população na elaboração e andamento do programa.

Com acesso ao sistema do ALTP finalizado têm-se as últimas informações referentes ao andamento final das áreas de resultados apresentados na tabela 03. Os dados apontam para a falta de concretização da carteira de projetos elaborada, mesmo com o processo de repactuações que ampliavam o tempo de conclusão das ações.

O ALTP tinha como prioridade a erradicação da pobreza extrema e constata-se com 43,46% das metas não atingidas em tempo hábil. Outro dado alarmante é a área de Melhoria da Qualidade de Vida (43,97%).

**Tabela 03 – Situação Final das Áreas de Resultados**

ÁREAS	RESULTADOS		
Erradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade	53,88%	2,66%	43,46%
Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica	77,97%	4,06%	17,97%
Desenvolvimento do Capital Humano	75,13%	24,87%	
Melhoria da Qualidade de Vida	53,59%	2,44%	49,97%
	■ Meta alcançada	□ Viabilidade Alta	■ Viabilidade baixa



Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015

Observa-se a falta de comunicação e divulgação de dados e informações, por serem restritas a poucos, sem transparência aos cidadãos de dados dos projetos, muito menos das atividades físicas e financeiras de cada projeto. Outro fato a ser levantado seria da impossibilidade de garantia dos recursos financeiros, mesmo com a busca de empréstimos aos bancos de fomento internacional.

Outro entrave encontrado foi a ineficiência no monitoramento da execução financeira, podendo os recursos antes garantidos passarem a ser destinados a outros projetos com alteração dos recursos do ALTP sem ser acompanhado pelo PPA. Não foram dados incentivos as secretarias para contratualização de acordos para alcance dos resultados. Via-se como mais trabalho as atividades sem alguma remuneração.

Em meio ao processo de elaboração de uma lei que tornasse o Programa Alagoas Tem Pressa num programa de Estado e não mais de governo com status de autarquia pública, o ALTP não veio a vingar com a nova gestão do governador de Alagoas, Renan Filho (PMDB). Entretanto, passou utilizar uma gestão com planejamento estratégico voltado para resultados e no controle e monitoramento de metas<sup>6</sup>.

A Lei Delegada nº47 de 11/08/2015 dá fim ao programa ao dar uma nova estrutura. Cria-se a Coordenadoria Geral de Governança, com status de secretaria, mantendo boa parte do corpo técnico do ALTP, onde se tem um assessor de governança em cada pasta para auxiliar as secretarias no cumprimento das metas. Ainda assim, pode-se observar a continuidade de determinados projetos, visto o vigor do PPA 2012-2015, mas com execução em novo formato de acordo com a atual gestão do estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas experiências de implementação do modelo gerencial a partir de uma gestão por resultados em Alagoas por meio de um programa de Governo com evidências dos princípios gerenciais, mas com características do modelo burocrático e do próprio patrimonialismo, o que leva ao hibridismo da gestão sem nenhum modelo implementado de forma integral na administração pública em âmbito nacional.

Embora a reforma administrativa gerencial no Brasil em 1995 tenha sido o estímulo para as reformas nos estados e municípios, o que se viu foram governos trabalhando de forma independentes com base nas ideias do então Ministro Bresser Pereira, sem, entretanto, o diálogo com a atual gestão do governo federal para modernização da gestão pública.

Uma política de Estado como a que ocorreu no estado de Minas Gerais com o envolvimento de mudanças administrativas gerenciais e com a presença do parlamento provocou uma maior discussão por envolvimento de mais atores para discussão de uma nova gestão pública. Nota-se grande avanço nesse sentido como o caso de Minas Gerais, ao realizar um processo de 12 de anos de continuidade de um modelo de gestão voltado para resultados.

Com relação ao CG, o modelo de gestão desenvolvido no estado de Minas Gerais apresentou o alcance com base no modelo gerencialista no aspecto estratégico ao inovar com um planejamento estratégico, estruturação das organizações do estado e ferramentas de controle de metas. Deixando de lado assim como o que ocorreu no governo federal a dimensão cultural.

Apresentado para sociedade como sendo a grande solução dos problemas crônicos do Estado, o programa Alagoas Tem Pressa apresentou tímidos resultados nas áreas de educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento econômico e saúde. Seguindo o modelo do Choque de Gestão, o programa em si, carregava consigo os conceitos e princípios entre o gerencialismo associado com a gestão orientada para os resultados.

Na execução de suas ações e planejamento de metas, vê-se que não

chegara nem perto de atender as necessidades de décadas dos alagoanos. Mesmo com o monitoramento das atividades, o estado voltava como líder no ranking de analfabetismo em todo Brasil com base nos resultado Pnad em 2013. Enquanto no programa a meta era chegar zero no analfabetismo entre jovens em 2014.

Apesar de muitos projetos terem alcançado as metas só após os processos de repactuação rotineiros para terem mais tempo para solução a cada dificuldade encontrada pela equipe técnica, os projetos sofreram o descaso no processo de execução das atividades não sendo realizadas muitas das vezes por falta de recursos, condições de trabalho e engessamento burocrático.

O Alagoas Tem Pressa apresentou uma possibilidade de mudança no aspecto gerencial ao propor mudanças significativas. Deu-se um passo para gestão voltada para os resultados. O programa apresentou mudanças com seu planejamento em longo prazo não visto antes na estrutura do governo. Entretanto, passou a ser visto como um programa de monitoramento das ações do governo para tomada de decisão.

Ainda que o governo estadual tenha alcançado conhecimento técnico dos instrumentos e metodologias de planejamento estratégico, os resultados não foram suficientes para resultados consistentes de mudança. A fragilidade da capacidade de gestão da Administração Pública Estadual e a ausência de integração das ações com os outros poderes do Estado, legislativo e judiciário apresentam como fatores que em muito dificultam a efetividade da modernização da estrutura pública.

Outro ponto fundamental é a divulgação ampla nas organizações do estado, aos servidores públicos e sociedade civil do modelo de gestão de reforma para discussão. Esse processo possibilita a formação de uma nova cultura de gestão. Visto que quando imposta se tem dificuldade em consolidar as novas práticas. A existência de diversos cargos comissionados impedia a efetivação da cultura. A capacitação de servidores públicos é outro caminho a



ser percorrido para um modelo gerencial.

Muitas das mudanças propostas não se materializaram de forma eficaz, dada a dificuldade de diferenciar a coordenação do ALTP com a Seplande. A centralização decisória fragilizou a autonomia gerencial proposta pelo programa de ser independente em sua estrutura. A falta de comprometimento por parte da alta administração do estado contribuiu nesse aspecto negativo.

Após o fim do segundo mandato do governo de Teotônio Vilela, em 2014, mesmo com o alcance de implantação de monitoramento de ações do programa; por falta da relação de conflito que a reforma causava, o embate político veio a gerar a descontinuidade do ALTP. O que evidenciou o Alagoas Tem Pressa como programa de Governo e não de Estado.

Apesar de ter a mesma base ideológica de um planejamento estratégico com numa gestão por resultado o governo deu por encerrado o programa anterior. Ainda assim foram dadas continuidades a alguns projetos. Ressalta-se que não há na agenda do novo governo proposta de reforma administrativa com aspectos e projetos de mudanças institucionais e de cultura como a que foi caracterizada pelo Alagoas Tem Pressa. As reformas vão se tornando apenas uma prática rotineira e viciosa de cada gestão.

A reforma proposta por meio do ALTP é constatada na Teoria da Falha Permanente pelo fato dos atores envolvidos se desinteressarem em propor ao Estado um melhor desempenho em suas políticas públicas. Como os objetivos divergem com aqueles que de alguma forma se beneficiam com a manutenção de baixo desempenho para sociedade.

Ressalta-se a importância da herança deixada pelo ALTP por buscar inovação na gestão pública, mudanças culturais de planejamento, monitoramento e execução de ações do poder executivo. Ao ponto que a reforma administrativa exigia a implantação de modelos, ferramentas de gestão, como planejamento estratégico e gestão de controle de metas e resultados na execução de sua agenda estratégica política.

Com base nesse trabalho, observa-se a necessidade de continuidade de pesquisas empíricas sobre a administração pública do estado alagoano, no sentido de aprofundar as considerações constatadas no Programa Alagoas Tem Pressa que venham a abordar a dinâmica e políticas de planejamento e desenvolvimento; resgate histórico das políticas públicas de Governo e Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.173-199.
- ABRUCIO, Fernando L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**. Rio de Janeiro: RAP, v.39, n. 2, p.401-420, Mar./abr. 2005
- ALAGOAS. **Atualização do Plano Estratégico do Estado de Alagoas para o horizonte de 2011-2022**. Agenda Estratégica do Governo de Alagoas. Maceió, 16 de dezembro de 2010.
- ANASTASIA, A. A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, R. et al (Org). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, P. 13-17, 2006.
- ANDRIOLO, L. J. **A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro**. In: ENANPAD - Encontro da ANPAD, 2006, Salvador. Anais do 30º Encontro da ANPAD, 2006.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2000), **A reforma Gerencial do Estado de 1995**. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 34 (4): 7-26. FGV.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço público, v.120, n.1, p.7-40, jan./abr.1996

- BRESSER-PEREIRA, L. C.. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n.4, p. 7-26, 2000.
- COSTA, F.L. . **Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 42, p. 829-874, 2008.
- COSTA, F. L. **Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado**. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, v. 44, p. 239-270, 2010.
- CORRÊA, I. M. ; **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 41, p. 487-504, 2007.
- DIAS, A. G. C. ; **A gestão por trás do Choque de Gestão: um estudo da reforma gerencial no Governo de Minas Gerais (2003 2012)**. In: VI Congresso CONSAD, 2013, Brasília/DF. Governança & Desenvolvimento. Brasília/DF: CONSAD, 2013.
- DIEL, Astor Antônio. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Situação Social dos Estados: Minas Gerais**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210\\_relatorio\\_situacaosocial\\_mg.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210_relatorio_situacaosocial_mg.pdf)>. Acesso em: 10/09/2015.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo. Ed. Atlas, 1985.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, 263p.

- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Diagnóstico das administrações públicas estaduais brasileiras**. Brasília: Pnage, 2003.
- MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.
- MOTTA, Fernando C. Prestes & Caldas, Miguel P., **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**, Atlas, 1997.
- MONTEIRO, Caroline L. G. **GESTÃO ESTRATÉGICA ORIENTADA PARA RESULTADOS NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DO CHOQUE DE GESTÃO E O ALAGOAS TEM PRESSÃO**. 2013. 52 f. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. (2005), **Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. In: Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. 45, 1.
- QUEIROZ, R. G. M. ; CKAGNAZAROFF, I. B. **Inovação no Setor Público: Uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 44, p. 679-705, 2010.

REZENDE, F. C.. **Por que reformas administrativas falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n.50, p. 123-143, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar/abr, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 10/05/2015

SILVA, G. J. **GESTÃO PARA RESULTADO NO SETOR PÚBLICO: uma análise da implementação – Alagoas 20004 a 2010.** 2010. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2007.

VILHENA, Renata et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, 363p.

## NOTAS DO CAPÍTULO

1. O Estado é o principal agente regulamentador e responsável pela garantia da vida social e econômica do país, onde cabe a ele a garantia e proteção dos serviços públicos à sociedade.
2. ZUCKER, Lynne G. & MEYER, Marshall W. (1989), Permanent failing organizations. California, Sage Publications.
3. Ver publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, “**Situação Social dos Estados: Minas Gerais – 2012**”.
4. Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Agrário (SEAGRI); Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA); Secretaria de Estado da Cultura (SECULT); Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico (SEPLAN-

DE); Secretaria de Estado do Turismo (SETUR); Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEE); Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Qualificação Profissional (SETEQ); Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social (SEADES); Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); Secretaria de Estado da Gestão Pública (SEGESP); Secretaria de Estado da Defesa Social (SEDS); Secretaria de Estado da Saúde (SESAU); Secretaria de Estado da Mulher, Cidadania e Direitos Humanos (SEMCDH); Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura (SEPAQ); Secretaria de Estado da Promoção da Paz (SEPAZ); Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH); Secretaria de Estado da Comunicação (SECOM); Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ); Controladoria Geral do Estado (CGE).

5. Crescimento, desconcentração e diversificação econômica; Desenvolvimento do capital humano; Erradicação da pobreza extrema, redução da pobreza e da desigualdade; Inovação na gestão pública; Melhoria da qualidade de vida; Valorização da imagem e mudanças culturais.
6. Disponível em <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=271833>> Acesso em 12/12/2015

## APÊNDICE A – Resultado dos Projetos do Programa Alagoas Tem Pressa em 05/01/2015

A seguir encontram-se os resultados obtidos até o fim do programa consolidados em 05 de janeiro de 2015 no sistema de monitoramento do ALTP apresentados os resultados dos projetos estruturantes; projetos setoriais, projetos extraordinários e de cada área de resultado:

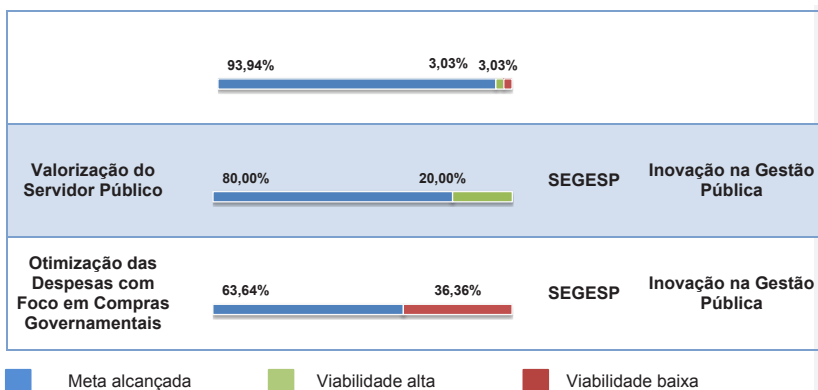
**Tabela 04 – Projetos Estruturantes**

PROJETOS	RESULTADOS	SECRETARIA	ÁREA DE RESULTADOS
Assistência e Proteção Social em Alagoas	37,59% 4,26% 58,16%	SEADES	Erradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade
Desconcentração do Investimento	94,37% 5,63%	SEPLANDE	Erradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade
Economia Solidária e Inclusão Produtiva	58,54% 41,46%	SETEQ	Erradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade
Redução do Analfabetismo entre os Jovens	80,70% 19,30%	SEE	Erradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade
Canal do Sertão Alagoano	57,34% 13,33% 29,33%	SEINFRA	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
Expansão e Melhoria da Infraestrutura de Transporte e Logística	95,08% 4,92%	SEINFRA	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
Fortalecimento dos Micro e Pequenos Negócios e Promoção do Empreendedorismo	87,38% 5,83% 6,80%	SEPLANDE	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica

	75,00%	3,95%	21,05%		
<b>Maior Produtividade e Valor Agregado na Agropecuária</b>	73,17%	2,44%	24,39%	SEAGRI	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
<b>Expansão do Turismo com Foco na Infraestrutura e Qualidade de Serviços</b>	78,00%	8,00%	14,00%	SETUR	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
<b>Ampliação da Cobertura e dos Padrões de Desempenho do Ensino Médio</b>	92,86%		7,14%	SEE	Desenvolvimento do Capital Humano
<b>Elevação da Qualidade do Ensino Fundamental</b>	82,22%		17,78%	SEE	Desenvolvimento do Capital Humano
<b>Implantação da Gestão Integrada para Resultados da Educação</b>	84,62%		15,38%	SEE	Desenvolvimento do Capital Humano
<b>Ampliação da Cobertura da Educação Infantil</b>	INATIVO			SEE	Desenvolvimento do Capital Humano
<b>Qualificação Profissional Orientada para o trabalho</b>	57,33%		42,67%	SETEQ	Desenvolvimento do Capital Humano
<b>Ampliação e Estruturação dos Serviços de Média e Alta Complexidade</b>	28,12%		71,88%	SESAU	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Reforma e Ampliação da Unidade do Agreste DR. Daniel Houly e Construção de 3unidades de Pronto-atendimento no Estado</b>	37,50%	12,50%	50,00%	SESAU	Melhoria da Qualidade de Vida



	75,61%	2,44%	21,95%		
<b>Redução da Mortalidade Materno-infantil</b>	52,70%	5,41%	41,89%	SESAU	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Ampliação do Acesso Adequado ao Saneamento</b>	66,67%		33,33%	SEINFRA	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Ressocialização e Inclusão Social</b>	77,78%	2,22%	20,00%	SERIS	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Habitação de Interesse Social</b>	80,95%	3,81%	15,24%	SEINFRA	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Promoção da Paz e Prevenção da Violência no Estado de Alagoas</b>	36,71%		63,29%	SEPAZ	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Redução das Taxas de Homicídios</b>	28,26%	4,35%	67,39%	SEDS	Melhoria da Qualidade de Vida
<b>Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos</b>	74,64%	8,70%	16,67%	SEMCDH	Valorização da Imagem e Mudanças Culturais
<b>Informatização dos Serviços Públicos</b>	84,62%	6,73%	8,65%	SECTI	Inovação na Gestão Pública
<b>Gestão das Finanças Públicas</b>	80,00%		20,00%	SEFAZ	Inovação na Gestão Pública



Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015

**Tabela 05 – Projetos Setoriais**

PROJETOS	RESULTADOS	SECRETARIA	ÁREA DE RESULTADOS
Implantação do Projeto de Dinamização do Turismo e Sustentabilidade Ambiental do São Francisco	96,67% 3,33%	SETUR	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
Instalação e Revitalização dos Módulos de Aquicultura	51,67% 48,33%	SEPAQ	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
Apoio à Projetos da Agricultura Familiar	INATIVO – AÇÃO DO ESTRUTURANTE	SEAGRI	Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica
Democratização de Acesso ao Esporte	27,12% 72,88%	SEE	Melhoria da Qualidade de Vida
Fortalecimento das Ações de Vigilância em Saúde	46,67% 6,67% 46,67%	SESAU	Melhoria da Qualidade de Vida

	<p>67,86%      32,14%</p>		
Recuperação de Nascentes para Abastecimento Rural Difuso	<p>52,94%      47,06%</p>	SEMARH	Melhoria da Qualidade de Vida
Fortalecimento das Entidades Acolhedoras para Recuperação de Dependentes Químicos – Acolhe Alagoas	INATIVO	SEPAZ	Melhoria da Qualidade de Vida
Apoio às Comunidades Terapêuticas na Recuperação dos Dependentes Químicos	INATIVO	SEPAZ	Melhoria da Qualidade de Vida
Modernização Tecnológica da Estrutura Física dos Veículos de Comunicação do IZP	<p>61,54%      38,46%</p>	SECOM	Valorização da Imagem e Mudanças Culturais
Expansão e Interiorização dos Veículos de Comunicação do IZP	INATIVO	SECOM	Valorização da Imagem e Mudanças Culturais
Apoio à Realização de Eventos Culturais	<p>83,15%      16,85%</p>	SECULT	Valorização da Imagem e Mudanças Culturais
Ampliação, Estruturação, Geoprocessamento e disseminação de base de informação e conhecimento	<p>85,71%      14,29%</p>	SEPLANDE	Inovação na Gestão Pública
Implantação do Observatório de Despesas Públicas - ODP	<p>44,44%      55,56%</p>	CGE	Inovação na Gestão Pública
Implantação do Portal de Informações Estaduais	<p>100,00%</p>	SEPLANDE	Inovação na Gestão Pública

	100,00%			
Articulação Inter e Intra Governamental	100,00%		SEADS	Inovação na Gestão Pública
Elaboração de Manuais de Práticas e Procedimentos na Gestão Pública	75,00%	25,00%	CGE	Inovação na Gestão Pública
Aperfeiçoamento da Política de Tecnologia da Informação na SEFAZ	INATIVO – AÇÃO DO ESTRUTURANTE		SEFAZ	Inovação na Gestão Pública
Modernização da Segurança Pública	INATIVO – AÇÃO DO ESTRUTURANTE		SEDS	Inovação na Gestão Pública
Promoção de Plano de Mídia e Campanhas	INATIVO		SECOM	Inovação na Gestão Pública
Construção das Regiões Integradas e das Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP e AISP)	INATIVO – AÇÃO DO ESTRUTURANTE		SEDS	Inovação na Gestão Pública
Implantação da Rede de Planejamento e Orçamento	INATIVO		SEPLANDE	Inovação na Gestão Pública
Expansão da Educação Profissional	93,33%	6,67%	SEE	Desenvolvimento do Capital Humano
Ampliação e Melhoria da Qualidade da Oferta para Atendimento aos estudantes com Deficiência	INATIVO		SEE	Desenvolvimento do Capital Humano

 Meta alcançada
  Viabilidade alta
  Viabilidade baixa

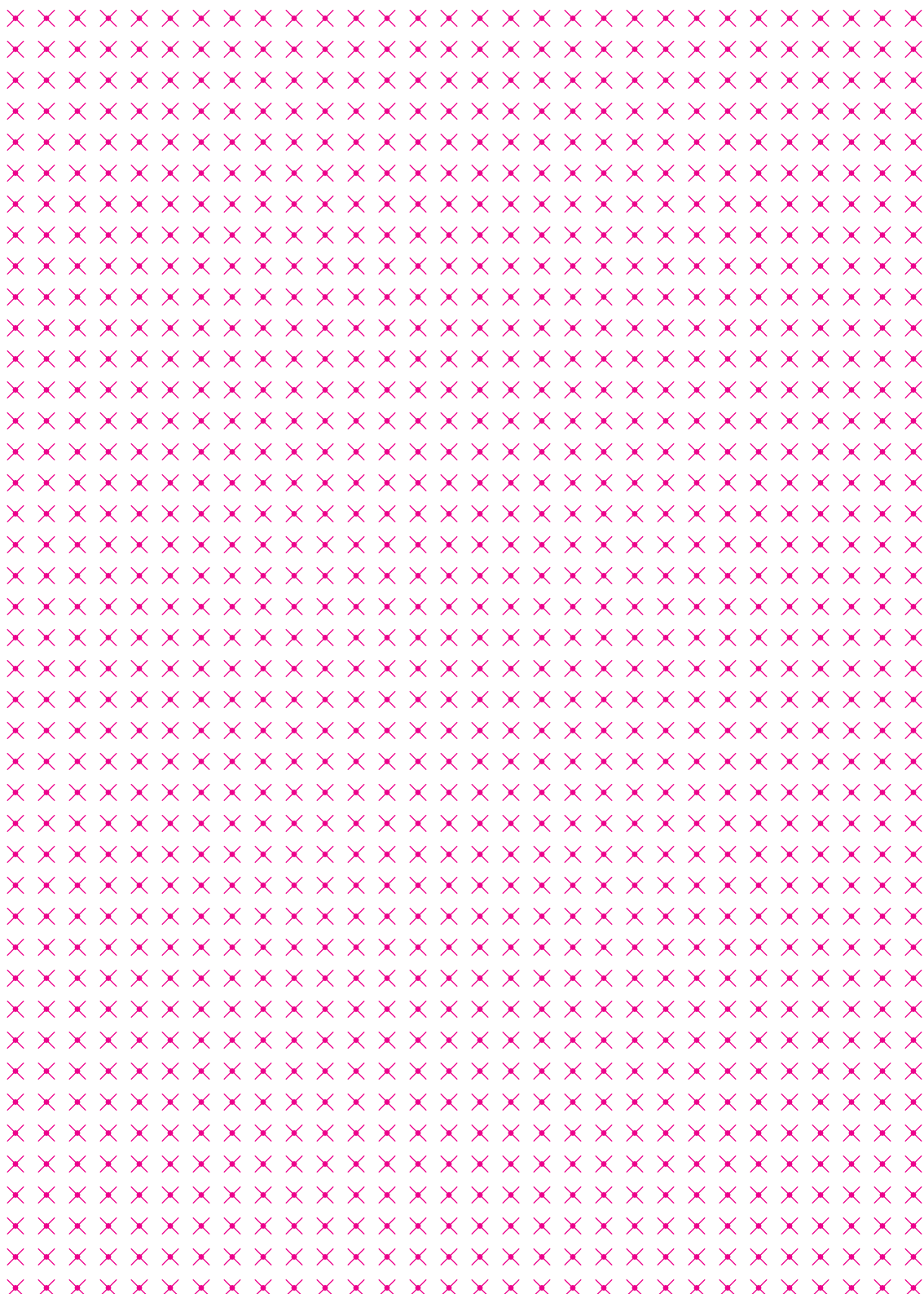
Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015

**Tabela 06 – Projetos Extraordinários**

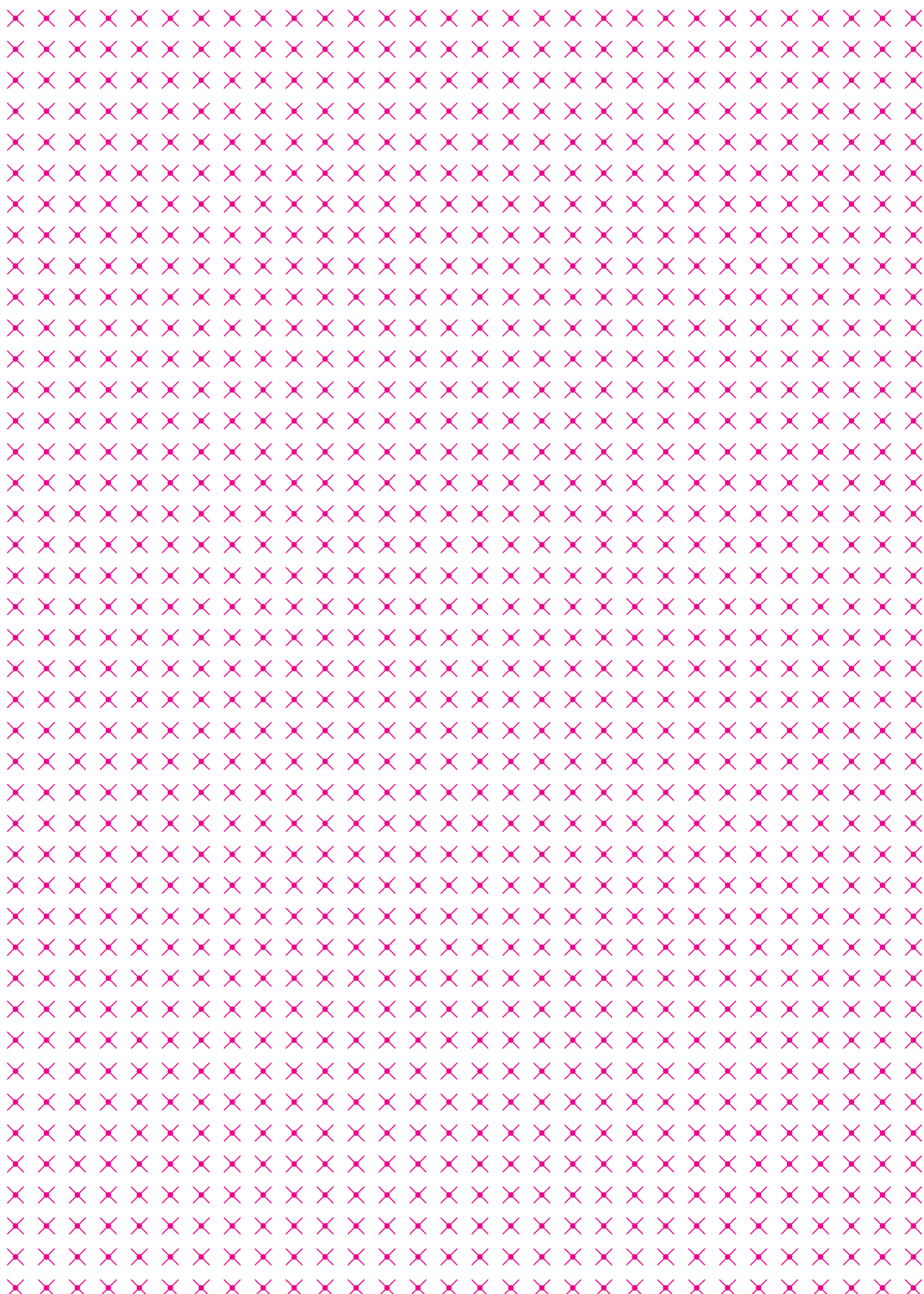
PROJETOS	RESULTADOS
A Nova Infovia Alagoas	53,33% <span style="float: right;">46,67%</span>
Cataforte2	100,00%
Implantação do Sistema de Radiocomunicação Digital do Estado de Alagoas	76,67% <span style="float: right;">23,33%</span>
PAC 2 – Elaboração do estudo de concepção da coleta seletiva em Maceió	100,00%
Videomonitoramento das Cidades de Barra de Santo Antônio, Paripueira, Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Arapiraca e Palmeira dos Índios	100,00%
Cataforte1	100,00%
CataMais	100,00%
PAC 1 – Construção e equipagem de 2 galpões de triagem de resíduos sólidos	100,00%
Unificação dos Datacenters	100,00%



Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015



**CATEGORIA**  
Administração pública e  
Desenvolvimento  
econômico local





# Análise de eficiência da carteira de investimentos do fundo de RPPS de Alagoas

MARCELO DE ARRUDA

## INTRODUÇÃO

A constituição de 1988 determinou a previdência social em conjunto com a assistência social e a saúde como ações que visam o bem estar e a justiça social para a população, e que são de responsabilidade do poder público. Embora o sistema de previdência pública seja destinado a todos os trabalhadores remunerados, existem diferenças entre os servidores públicos titulares de cargo efetivo e as demais classes de trabalhadores. O regime de previdência que assegura esses servidores é denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e este pode ser mantido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No que tange à gestão dos RPPS, é determinado uma unidade gestora única integrante da estrutura da administração pública de cada um dos entes federativos participantes.

O presente do capítulo possui como objeto de estudo a carteira de investimentos do RPPS do Estado de Alagoas administrada pela unidade gestora Alagoas Previdência. Como ressalta Baima (1998), se faz necessária a disseminação da avaliação de desempenho de investimentos nos fundos de pensão para que as unidades gestoras possam adotar alocações mais proveitosas de retorno e risco, atribuindo uma proteção adequada a sua carteira.

Um dos instrumentos de avaliação de carteira mais adotados é a fronteira da eficiência de Markowitz. Markowitz (1952) propagandeou os pilares de risco e retorno da teoria moderna das carteiras e trouxe por meio da análise da eficiência uma solução quantitativa para determinar se o gestor está posicionado abaixo do retorno ótimo e/ou acima do nível de risco ótimo em seus investimentos.

Trabalhos realizados anteriormente na avaliação quantitativa dos fundos de pensão e de RPPS em diferentes Estados do Brasil caminharam para um consenso de ineficiência da alocação das carteiras. Atribuindo-se parte da explicação desse problema para as restrições impostas pela legislação aos gestores (Baima, 1998; Neder, 1998; Contador e Costa, 1999; Ferreira *et al*, 2010; Pinto, 1985, Bertucci, Souza e Felix, 2006; Boulier e Dupré, 2003).

Por outro lado, Treynor e Black (1973) apontaram que o estudo da gestão de carteiras precisava explorar uma ligação entre uma avaliação subjetiva das perspectivas dos ativos e da economia de um analista mobiliário convencional com uma avaliação essencialmente objetiva e estatística de Markowitz e de seus sucessores como Sharpe.

Dessa maneira, o capítulo se predispôs a avaliar a carteira do ano de 2017 da Alagoas Previdência com os instrumentais quantitativos da análise de carteiras para apontar de maneira concreta se a mesma seria eficiente. Entretanto, sem desconsiderar o papel da conjuntura econômica no entendimento do desempenho anteriormente observado e na projeção de futuras realocações dos investimentos.

O presente trabalho está estruturado em cinco tópicos, incluindo esta introdução. No segundo tópico, foi realizada uma concisa revisão de literatura sobre o funcionamento dos investimentos de RPPS e as principais ferramentas da teoria moderna das carteiras a ser aplicada. No tópico três, foi estabelecida a metodologia e o período histórico avaliado no estudo. No quarto tópico, foram apresentados os resultados obtidos por meio dos softwares Excel e Matlab. E, por último, no tópico cinco, é apresentada a conclusão e os comentários pertinentes à conjuntura econômica e alocação da carteira do fundo.

## **REVISÃO DE LITERATURA**

De acordo com Meng e Pfau (2010) os fundos de pensão desempenham um impacto positivo no desenvolvimento dos mercados financeiros domésticos.

cos. Como grandes investidores institucionais, os fundos de pensão trazem liquidez aos ativos de mercado, geração de poupança interna e de capital fixo na economia. Baima (1998) ainda ressalta a importância dos benefícios sociais que os fundos de pensão proporcionam aos seus participantes.

Nesse contexto, para que os fundos de pensão continuem cumprindo sua função econômica e social, é preciso avaliar a eficiência dos fundos no seu modelo de captação de recursos, concessão de benefícios e administração dos seus investimentos para que desequilíbrios não os coloquem em crise.

Segundo Pinheiro (2000) as causas do desequilíbrio da seguridade social remonta aos privilégios ao funcionalismo público provenientes da raiz patrimonialista do Estado brasileiro e ao modelo de relação de trabalho *pro labore facto*, onde o direito à aposentadoria não estava condicionado à contribuição. A ausência de regras bem definidas para o acesso dos benefícios criavam incentivos para que grupos obtivessem vantagens no sistema. Outro argumento levantado é da falta de fixação de alíquotas de contribuição condizentes com a necessidade local.

A Constituição Federal de 1988 já abordava a temática dos regimes previdência social de estados e municípios. Entretanto, esses fundos sofreram acentuadas alterações com a aprovação da Lei nº 9.717/98, assim como da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 e Emenda Constitucional nº. 41 de 2003. O estabelecimento deste marco legal instituiu o RPPS para os servidores públicos da União, Estados e Municípios e representou uma obrigação para esses fundos de preservarem o equilíbrio financeiro e atuarial, visando, assim, a manutenção do pagamento dos benefícios aos servidores e evitar a criação de passivos.

A reforma de 1998 representou um primeiro passo na mudança de panorama dos RPPS no Brasil ao direcionar uma supervisão em busca de sustentabilidade do sistema e correção de distorções na gestão.

Fabio Giambiagi *et al* (2004) avalia que as reformas realizadas no governo Lula complementaram aquelas de FHC. Enquanto as da década de 90 atu-

aram principalmente no INSS, as de Lula afetaram o regime dos funcionários públicos. Sustenta o autor:

A proposta do governo Lula avançou em relação à anterior no sentido de ter atacado os privilégios dos funcionários públicos que o governo FHC não tivera vontade ou condições políticas de enfrentar, afetando até mesmo grupos particulares poderosos (GIAMBIAGI, FABIO et al, 2004, p. 370).

Schwazer (2008) declara que a emenda constitucional nº 41 de 2003 trouxe uma resposta para uma série de desafios do governo naquele momento ao aumentar a equidade social por meio do estabelecimento dos mesmos direitos e deveres previdenciários aos trabalhadores, assim como uma maior sustentabilidade aos RPPS via adaptação às questões demográficas do Brasil.

Com o detalhamento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, após as reformas constitucionais, este assume um valor basilar nos regimes de previdência dos servidores públicos.

[...] Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando, na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de hipóteses atuariais, tais como expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentre outros, incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes diretos previdenciários. Por sua vez, as alíquotas de contribuição

– suficientes para a manutenção dos futuros benefícios do sistema – são resultantes da aplicação de metodologias de financiamento reguladas em lei e universalmente convenionadas (GUSHIKEN, LUIZ et al, 2002, p. 341).

No campo da gestão dos investimentos dos RPPS, destaca-se a presença da meta atuarial como elemento importante do equilíbrio do sistema previdenciário. De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, esta meta representa a taxa mínima de retorno necessário para que o fundo não apresente perda de recursos. Atualmente, ela é estabelecida como a taxa de inflação (IPCA ou INPC) + 6% ao ano.

Boulier e Dupré (2003) levantam o argumento de que embora a meta atuarial seja uma variável muito relevante na análise de desempenho dos fundos previdenciários, é preciso levar em consideração o uso de outros índices de *benchmark* disponíveis no mercado financeiro como o CDI.

Quando se trata de investimentos existe um *trade off* entre risco e retorno esperado que todos os gestores devem avaliar. Quanto maior os riscos tomados, maior é o retorno que pode ser obtido. Considerando isso, são diversas as contribuições de economistas e financistas quanto à criação de modelos e teorias que estabeleçam a relação ótima entre essas duas variáveis.

Marins (2009) define retorno como o aumento do capital investido ou aplicado nos investimentos. Entretanto, há incertezas quanto ao retorno a ser alcançado. O autor aponta que quando essa incerteza é mensurada, ou seja, quando as probabilidades de ocorrência de eventos futuros são estimadas, a incerteza passa a ser chamada de risco. Um administrador que não tenha um entendimento dos riscos que compõem a carteira do seu fundo, compromete o capital dos seus investidores com possíveis prejuízos que podem superar até mesmo o patrimônio do fundo, caso o mesmo esteja alavancado em suas posições.

De acordo com a publicação *Risk Metrics* disponibilizada pelo Banco J.P

Morgan, o risco de investimentos pode ser segmentado em seis tipos a serem avaliados no processo de decisão de investimentos. Marins (2009) expõe uma definição para cada um dos riscos definidos pelo J.P Morgan a ser conferida na síntese abaixo:

- **Risco Operacional:** Decorre de possibilidades de perdas resultantes da ineficiência organizacional, de equipamentos ou de pessoal. Por exemplo, a falha de sistemas ou de computadores que resulta na não realização de determinada operação de investimento no momento certo. O controle desse risco é realizado no nível de gestão interna do equipamento operacional da instituição assim como o zelo dos funcionários no trabalho.
- **Risco de Liquidez:** Resultante do desequilíbrio de caixa gerado pelo descasamento dos prazos de vencimento das operações ativas e passivas. O grau de liquidez de determinado ativo financeiro vai ser determinado por sua capacidade de se transformar em dinheiro. Um ativo com pouca liquidez representa um ativo com poucos compradores no mercado, ou seja, o gestor da carteira encontra dificuldades de liquidar a operação no preço desejado. Os imóveis são um dos exemplos mais utilizados para ilustrar um tipo de investimento que sofre com o risco de liquidez.
- **Risco de Crédito:** Deriva da possibilidade de determinada instituição se tornar incapaz de honrar os seus compromissos assumidos. Por exemplo, a aplicação em títulos privados de uma empresa em dificuldades no objetivo de obter pagamento de juros mais altos significa um prejuízo no futuro caso essa empresa passe a ser inadimplente. Para a minimização desse risco é importante considerar os ratings de crédito e os fatores quantitativos e qualitativos da situação financeira da instituição que vai receber a aplicação.
- **Risco Legal:** Decorre das possibilidades de perdas resultantes de problemas legais como documentação inadequada, proibições legais de operar

com determinada contraparte etc.

- **Risco Soberano:** Advém da possibilidade de ocorrer uma decisão unilateral de governos, que pode prejudicar ou adiar a liquidação de operações previamente assumidas. No caso nacional, é conhecido pelos investidos estrangeiros como Risco Brasil.
- **Risco de Mercado:** Decorre da possibilidade de perdas resultantes de possíveis alterações nos preços/cotações dos ativos que o fundo mantém posições. O risco de mercado é sistêmico e abrange as áreas de ações, câmbio, juros e commodities. Esse risco é estimado por meio do cálculo de volatilidades, correlações e distribuições de probabilidades das posições.

Boulier e Dupré (2003) alegam que no caso de fundos de pensão como o RPPS, as variáveis de risco são ainda maiores. O risco de mercado é somado ao risco atuarial e os possíveis prejuízos envolvidos nos investimentos representam ainda um risco social devido aos interesses de expressiva parte da população da sociedade, que depende de recursos aplicados no fundo.

O gestor de um RPPS em face dos riscos apresentados pode ter muita dificuldade de encontrar a melhor alocação dos recursos em sua carteira de investimentos. Assumir um grau muito baixo de risco pode significar um retorno esperado abaixo da meta atuarial estipulada. Por outro lado, atribuir um alto risco a sua carteira por meio de investimentos agressivos pode acarretar em prejuízos que também representariam uma insuficiência nos objetivos do fundo.

Markowitz (1952) destacou o papel da diversificação na gestão do risco da carteira. Desde que os retornos dos ativos não sejam perfeita e positivamente correlacionados entre si, há uma redução do risco da carteira pela diversificação. Isto é, ao trazer ativos com viés de correlação negativa, o gestor adiciona na carteira investimentos que vão fazer movimentos contrários, ou seja, quando o retorno de parte dos ativos decrescer, o retorno de outra parte dos ativos se elevará e anulará os efeitos negativos.

O economista define o retorno esperado de uma carteira como a média ponderada do retorno de cada ativo em relação a sua participação total na carteira. Por outro lado, a mensuração do risco acontece no campo da probabilidade estatística e destaca-se o uso da variância e do desvio padrão. A variância proporciona a medida de quanto ela se espalha em torno da média, isto é, a sua dispersão em torno da média. A raiz quadrada (positiva) da variância seria o desvio padrão.

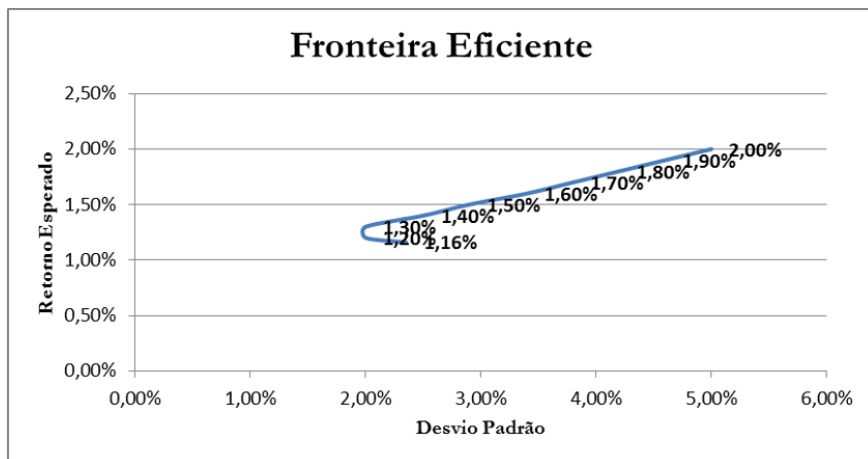
Com tais métricas e com o avanço computacional, ficou cada vez mais acessível estimar a diversificação das carteiras de investimentos.

Essa diversificação estaria relacionada diretamente com as características dos títulos de dívida, ações e demais ativos financeiros que o gestor escolheu. Por outro lado, por mais diversificada que uma carteira seja, ela é incapaz de eliminar o risco sistêmico do mercado. As flutuações dos preços atingem o sistema econômico como um todo e nenhum instrumento financeiro, seja de renda fixa ou renda variável, atua de fora da volatilidade causada pelas taxas de juros, inflação, situação política e do comportamento das cotações (LEITE, 1994).

Markowitz (1952) trouxe uma solução gráfica para alocação dos ativos de uma carteira considerando o binômio da média-variância. Por meio da mesma, as combinações de carteiras possíveis são ilustradas e é possível determinar uma carteira que apresenta, para determinado retorno, o menor risco possível. Em outras palavras, a fronteira eficiente é um gráfico que representa um conjunto de carteiras que maximizam o retorno esperado em cada nível de risco da carteira.



**Gráfico 1 – Fronteira Eficiente**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

O exemplo gráfico acima indica que as oportunidades de investimentos a serem consideradas no exemplo acima se encontram na curva dos ativos de 1,30% até 2,0% de retorno esperado, sendo assim, na fronteira eficiente. O portfólio de 1,30% seria o de menor risco e domina todas as outras carteiras que se encontrem abaixo, pois apresenta um retorno esperado mais elevado ao mesmo tempo em que conta com um menor grau de risco.

Desse modo, é primordial que o gestor de RPPS considere a fronteira eficiente na composição da sua carteira. Quanto mais perto da fronteira estiver a carteira, mais otimizada vai estar a sua relação risco e retorno, consequentemente, o fundo de RPPS vai estar em melhores condições de cumprir sua meta atuarial. Por outro lado, qualquer composição abaixo da fronteira eficiente representa uma assunção de riscos excessivos para determinado retorno esperado. O conceito econômico de custo de oportunidade formalizado por Wieser (1927) pode dar um melhor entendimento do que essa escolha representa:

Sempre que um empresário fala de incorrer em custos, ele tem em mente a quantidade de meios produtivos necessários para alcançar um determinado fim, mas a ideia associada de um sacrifício que seus esforços exigem também é despertada. O que consiste esse sacrifício? O que, por exemplo, é o custo para o produtor de dedicar certas quantidades de ferro do seu abastecimento para a fabricação de algum produto específico? O sacrifício consiste na exclusão ou limitação de possibilidades pelas quais outros produtos poderiam ter tido, caso o material não tivesse sido dedicado a um produto particular (WIESER, 1927, p. 99. Tradução livre do autor).

De fato, um gestor de investimentos ao escolher uma carteira distante da fronteira eficiente, está sacrificando a possibilidade de alcançar o mesmo fim de maneira mais oportuna; um custo de oportunidade demasiadamente elevado. Ao rebalancear os ativos da carteira em direção da fronteira eficiente, o fundo de RPPS aumenta o grau da sua eficiência alocativa, de maneira que melhor o viabilize financeiramente e atuarialmente em comparação das outras combinações de carteiras possíveis.

Outra forma de se refletir sobre essa questão é sob a luz do princípio da dominância de Markowitz. Lee et al (2010) expõem as premissas de Markowitz sobre o comportamento dos investidores a partir dos seguintes tópicos (resumo):

- A distribuição de probabilidade de possíveis retornos em determinado período pode ser estimada pelo os investidores.
- A variância sobre os possíveis valores de retorno é usada pelos investidores para medir o risco.
- Investidores somente utilizam o binômio risco e retorno para tomar deci-

sões de investimento.

- O retorno esperado e o risco utilizado pelo os investidores são mensurados nos dois primeiros momentos da distribuição de probabilidade de retorno-valor esperado e variância.
- O retorno é desejável; o risco deve ser evitado.

Com esse modelo, Markowitz concluiu que uma carteira de investimentos é considerada eficiente quando não existe uma oportunidade de alocação de investimento com um nível maior de retorno em um mesmo nível de risco ou nenhuma oportunidade de alocação de investimento com um menor nível de risco em um mesmo nível de retorno.

Considerando a relevância das aplicações em fundos de investimentos na composição da carteira de um RPPS, é importante atestar a qualidade do desempenho histórico de tais fundos antes de considerar o seu comportamento de diversificação em conjunto. Sharpe (1966) expôs a mais famosa forma de avaliar o desempenho de um fundo a partir da fórmula representada abaixo que viria a ser conhecida como Índice de Sharpe:

$$\frac{R_p - R_f}{\sigma_p}$$

R<sub>p</sub>= expectativa de retorno da carteira de investimento

R<sub>f</sub>= taxa livre de risco (ou taxa benchmark comparativa)

σ<sub>p</sub>= desvio padrão dos retornos em excesso da carteira em relação ao benchmark

O índice de Sharpe divide o excesso do retorno, obtido pela subtração do retorno esperado da carteira pela taxa livre de risco, pelo desvio padrão dos retornos. O resultado da fórmula significa o coeficiente de recompensa para volatilidade da carteira. Em outras palavras, quanto maior o índice de Sharpe, maior a recompensa que o investidor obtém pelo risco assumido.

Por outro lado, um índice de Sharpe negativo significa que os riscos que o fundo está sujeito não são traduzidos num retorno superior ao dos ativos livres de risco como são considerados os títulos do governo. Sendo assim, o custo de oportunidade seria muito elevado e a escolha não seria economicamente eficiente.

Assaf Neto (2006) sintetiza que o Índice de Sharpe é um indicador de eficiência dos investimentos que retrata a relação entre risco e retorno. Fundos com maior risco devem apresentar uma recompensa de retorno também mais elevado. Caso contrário, não será um fundo eficiente.

No intuito de proteger os fundos de previdência da tomada de riscos excessivos no mercado financeiro na tentativa de atingir a meta atuarial, foi determinado pelo Conselho Monetário Nacional a resolução 3.244 de 2004 com os ativos e as restrições de alocação na composição da carteira de investimentos do RPPS.

#### Quadro 1 - Limites legais de aplicação

Segmento	Investimento	Alocação Máxima
Renda Fixa	Títulos Tesouro Nacional- SELIC	100%
Renda Fixa	FI 100% Títulos TN	100%
Renda Fixa	Operações Compromissadas	15%
Renda Fixa	FI Renda Fixa/ Referenciados RF	80%
Renda Fixa	FI de Renda Fixa	30%
Renda Fixa	Poupança	20%
Renda Fixa	FI de Direitos Creditórios- Aberto	15%
Renda Fixa	FI em Direitos Creditórios- Fechado	5%
Renda Fixa	FI Renda Fixa Crédito Privado	5%
Renda Variável	FI Ações Referenciados	30%
Renda Variável	FI de Índices Referenciados em Ações	20%

Segmento	Investimento	Alocação Máxima
Renda Variável	FI em Ações	15%
Renda Variável	FI Multimercado- Aberto	5%
Renda Variável	FI Multimercado- Fechado	5%
Renda Variável	Fundos Imobiliários	5%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

De acordo com Rabelo (1998) as elaborações das políticas de investimentos dos fundos de RPPS de acordo com os limites da legislação estariam elencadas com o respeito aos parâmetros da segurança e retorno dos ativos. Baima (2004) sustenta que o modelo da regulamentação no Brasil também pode estar vinculado a objetivos macroeconômicos como o financiamento da dívida pública. Todavia, uma corrente de estudos empíricos apontam possíveis efeitos negativos ao desempenho da carteira, oriundos das restrições da legislação. Sendo assim, contrariando os seus objetivos iniciais.

Baima (1998) constatou que a desregulamentação dos investimentos, desde que acompanhada de uma total disseminação das técnicas de administração de carteiras, significaria um melhor cenário para que os fundos de pensão alcancem carteiras com uma melhor relação de risco e retorno. No que tange ao risco, Pinto (1985) compreendeu que a regulamentação é responsável por um aumento no risco do portfólio dos fundos de pensão no Brasil.

De forma análoga, Contador e Costa (1999) encontraram que a imposição de limites de alocação não apenas restringe o alcance da fronteira eficiente dos fundos, como acrescenta o nível de risco para obtenção do mesmo retorno esperado ou diminui a retorno para o mesmo nível de risco esperado. Similarmente, Neder (1998) percebeu uma perda de eficiência da carteira como fruto da regulamentação.

Contudo, a dificuldade de colocar a carteira do fundo de RPPS na fronteira eficiente não significa o impedimento de alcançar a meta atuarial. Bertucci, Souza e Félix (2006) afirmam que devido às altas taxas de juros caracterís-

ticas da economia brasileira, os regimes de previdência conseguiam retornos satisfatórios na renda fixa, sem a necessidade de fazer uma diversificação considerada ótima com a renda variável.

Em conformidade, os autores consideram que em um cenário de juros reais mais baixos, a renda variável eleva sua importância na carteira dos fundos de RPPS e deve ser visto como alternativa para os gestores.

Nesse sentido, Boulier e Dupré (2003) argumentam que o excedente dos recursos necessários para o pagamento mínimo da pensão pode ser alocado em ativos de maior risco. Adicionalmente, Siegel (1994) avalia que a despeito de oscilações negativas em períodos de crises políticas e econômicas, os retornos possíveis com as ações numa perspectiva de longo prazo são superiores ao dos títulos de renda fixa.

Para realizar investimentos nesses diferentes segmentos de ativos, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) recomenda que os fundos de RPPS utilizem a indústria de fundos de investimentos para ter acesso à gestão profissional, diversificação e custos operacionais menores (Comissão de Valores Mobiliários, 2015).

Os fundos de investimentos agrupam recursos de diversos investidores com o propósito de adquirir ativos financeiros e/ou reais, existindo também fundos que objetivam à aquisição de cotas de outros fundos de investimentos. A indústria de fundos de investimentos teve seu início no país no ano de 1957 com o Fundo Crescinco, mas foi somente a partir da década de 90 que apresentou uma expansão mais significativa (ANDREZO; LIMA; 2007).

Os autores Andrezo e Lima (2007) elencam as seguintes classificações de fundos de investimentos a partir das características apresentadas abaixo (resumo):

- **Aberto:** Os recursos são resgatáveis a qualquer momento, mediante solicitação junto ao administrador do fundo, respeitando-se as regras vigen-

tes. O ingresso e a saída de cotistas podem ocorrer livremente.

- **Fechado:** As cotas de participação no fundo são somente resgatáveis em razão da liquidação do fundo ou do término do seu prazo de duração. No entanto, existe possibilidade de transferência de cota mediante termo de cessão ou negociação em mercados de balcão e bolsa de valores.
- **Determinado:** Têm uma data certa para sua liquidação.
- **Indeterminado:** Não têm data certa para a liquidação, que ocorre nos casos previstos na legislação ou por decisão da assembleia geral.
- **Renda Fixa:** A maior parte da carteira é composta por títulos, cujo rendimento pode ser proveniente de juros pós-fixados ou pré-fixados.
- **Renda Variável:** A maioria da carteira é composta por ações e outros títulos, cujo rendimento é variável e não é baseado em juros.

Um maior detalhamento das classificações dos fundos de investimento com base na composição de sua carteira de investimentos é estabelecido na Instrução CVM nº 409/09, que divide em sete modalidades com diferentes características de retornos e riscos envolvidos:

1. **Fundos de Curto Prazo:** Aplicam seus recursos exclusivamente em títulos públicos federais ou privados prefixados ou indexados a índices de preços, com prazo máximo a decorrer de 375 dias, e prazo médio da carteira do fundo inferior a 60 dias, sendo permitida a utilização de derivativos somente para proteção da carteira e realização de operações comprometidas lastreadas em títulos públicos federais.
2. **Fundos Referenciados:** Devem identificar na denominação o seu indicador de desempenho (*benchmark*) em função da estrutura dos ativos financeiros integrantes da carteira. Alguns exemplos são os fundos referenciados na variação da taxa SELIC, da taxa de depósitos interfinanceiros e do IGP-M.

- 3. Fundos de Renda Fixa:** Devem possuir, no mínimo, 80% da carteira em ativos relacionados diretamente, ou sintetizados via derivativos, a índice de preços e/ou taxa de juros doméstica, cuja variação produza, potencialmente, maiores efeitos sobre o valor de mercado da carteira do fundo.
- 4. Fundos de Ações:** Devem possuir, no mínimo, 67% da carteira em ações admitidas à negociação no mercado a vista de bolsa de valores ou entidade do mercado de balcão organizado.
- 5. Fundos Cambiais:** Devem possuir, no mínimo, 80% da carteira em ativos relacionados diretamente, ou sintetizados via derivativos, a preços de moeda estrangeira ou a cupom cambial, cuja variação produza, potencialmente, maiores efeitos sobre o valor de mercado da carteira do fundo.
- 6. Fundos de Dívida Externa:** Devem aplicar, no mínimo, 80% de seu patrimônio líquido em títulos representativos da dívida externa de responsabilidade da União, sendo permitida a aplicação de até 20% do patrimônio líquido em outros títulos de crédito transacionados no mercado internacional.
- 7. Fundos Multimercado:** Devem possuir políticas de investimentos que envolvam vários fatores de risco, sem compromisso de concentração em qualquer fator em especial.

## **METODOLOGIA**

O capítulo objetiva, nesta etapa, apresentar medidas de desempenho da carteira do fundo de RPPS de Alagoas, analisando a composição da mesma de maneira individual e integrada. Foi utilizado como referência da composição da carteira do RPPS o quadro do mês de maio de 2017 disponível no site da Alagoas Previdência e destacado abaixo:



## Quadro 2 – Composição da Carteira do RPPS-AL

Proporção da Carteira	
Caixa FI Títulos Públicos	10,94%
Caixa Disponibilidades RF	0,04%
BB Previd TP VII	5,17%
BB Previd TP IX	1,38%
BB Previd Fluxo	14,36
BB Previd Perfil	0,62%
BB Previd IRF M1 TP	2,48%
Caixa IRF M1 TP	22,57%
CEF 2024 IV TP	31,78%
CEF II 2018 TP	8,28%
Caixa Valor Dividendos RPPS	1,44%
Caixa Valor Small Caps RPPS	0,95%
Total	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Para a mensuração do desempenho individual de cada fundo foi escolhido o Índice de Sharpe como medida. Por meio dos dados públicos dos fundos disponíveis na Comissão de Valores Mobiliários foi estipulado 25 meses, de 30 de junho de 2015 até 30 de junho de 2017, como período de análise histórica do desempenho dos mesmos.

As cotas dos fundos foram obtidas sob a forma mensal e a partir da variação de um mês para o seguinte foi possível determinar o retorno obtido em cada mês estudado. Ao final, foi calculado o retorno esperado de cada fundo por meio das médias de seus retornos históricos.

Como medida de risco para o cálculo do Índice de Sharpe, foi retirado a variância e o desvio padrão no mesmo período histórico. A partir dessas informações foi auferida a matriz de covariância dos fundos para ser utilizada na etapa seguinte do trabalho.

Dando continuidade aos fundamentos do índice de Sharpe, foi preciso determinar a taxa livre de risco do período para concluir o modelo. Como solução, seguiu-se a indicação de Assaf Neto (2006) de que no mercado nacional existe o costume da utilização da taxa do CDI como esta referência. Sendo assim, a taxa livre de risco foi calculada por meio da média do retorno histórico do CDI no mesmo período de 24 meses dos fundos analisados.

Para determinação da meta atuarial, foi calculada a média do retorno histórico do IPCA no mesmo período de 24 meses destacado anteriormente com um adicional de 6%, que corresponde ao retorno real que os fundos de RPPS devem obter.

Na análise do comportamento conjunto da carteira do RPPS, foi utilizado o Software MATLAB com base nas informações de covariância e de retorno esperado, calculadas anteriormente no Excel para a obtenção da fronteira eficiente e os possíveis comparativos entre a mesma e a carteira atual do RPPS.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Na primeira etapa da análise, o presente trabalho se ateve em estimar o índice de Sharpe dos fundos como medida de desempenho ajustada ao risco. Tal opção se deve ao fato de Bodie, Kane e Marcus (2000) apontarem o índice de Sharpe como a medida mais apropriada para avaliar quando a carteira representa todo o fundo de investimento, ou seja, no caso da avaliação da carteira de investimentos de cada fundo selecionado pelo RPPS individualmente.

### Quadro 3 – Sharpe da Carteira de Investimentos RPPS AL

Carteira de investimentos RPPS AL					
Fundo	Categoria	Retorno Esperado	Váriância	Desvio Padrão	Índice Sharpe
Caixa FI Títulos públicos	Renda fixa	13,35%	0,0000013262	0,001151622	-0,094412
Caixa Disponibilidades RF	Renda fixa	12,55%	0,0000011212	0,001058883	-0,658196
BB Previd TP VII	Renda fixa	14,03%	0,0000470817	0,006861608	0,059625
BB Previd TP IX	Renda fixa	13,76%	0,0000196704	0,004435132	0,049226
BB Previd Fluxo	Renda fixa	12,55%	0,0000013444	0,001159494	0,587011
BB Previd Pefil	Renda fixa	13,49%	0,0000012791	0,001130972	0,013833
BB Previd IRF M1 TP	Renda fixa	16,49%	0,0001212573	0,011011691	0,198347
CAIXA IRF M1 TP	Renda fixa	14,03%	0,0000026404	0,001624931	0,262843
CEF 2024 IV TP	Renda fixa	8,47%	0,0003524119	0,018772638	-0,200905
CEF II 2018 TP	Renda fixa	7,70%	0,0002411890	0,015530261	-0,279457
Caixa Valor Dividendos RPPS	Ações	13,76%	0,0014542824	0,038135055	0,004568
Caixa Valor Small Caps RPPS	Ações	-4,12	0,0048708992	0,069791827	0,004568

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017.

Os resultados dos índices de Sharpe auferidos aos doze fundos podem ser interpretados da seguinte maneira: seis fundos apresentaram um desempenho superior a um ativo livre de risco indexado ao CDI, enquanto outros seis fundos foram inferiores. Sendo assim, metade dos fundos que compõem a carteira do RPPS não tiveram um desempenho que justificasse o seu risco no período histórico analisado.

Por outro lado, é importante reconhecer que a gestão do RPPS está alinhada com as indicações da Comissão de Valores Mobiliários ao montar uma carteira baseada em fundos de investimentos. Os fundos são divididos entre as duas instituições que lideram em captação de RPPS: A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Outra constatação foi o de desempenho baixo da renda variável sele-

cionada com destaque para o fundo Caixa Valor Small Caps RPPS, que foi o único a auferir um retorno esperado negativo. Sendo assim, ainda que a estratégia de diversificação com renda variável seja essencial para a carteira do fundo, caso os fundos selecionados não sejam eficientes, podem terminar por distanciar o fundo de pensão de sua meta atuarial.

Adicionalmente, foi preciso estimar o retorno esperado da carteira que é calculado por meio de média ponderada do retorno de cada ativo em relação a sua participação total na carteira. Sendo assim, os pesos da participação atual de cada fundo na carteira do RPPS foram determinados a partir dos valores apresentados no quadro de mês de maio de 2017 da Alagoas Previdência.

Com os pesos e os retornos esperados dos fundos determinados, foi possível estimar o retorno esperado da carteira como um todo a partir do cálculo de uma média ponderada, obtendo-se o valor de 9,86% ao ano.

Para contextualizar o que significa o retorno de 9,86% ao ano da carteira do RPPS, é preciso o confrontar com o retorno estimado da meta atuarial. Tendo em vista o período estudado foi obtida a média anualizada de 5,91% para o IPCA. Somando-se ao fato da meta atuarial exigir 6% ao ano de retornos acima da inflação, isso representa um retorno exigido de 11,91% ao ano.

Outro apontamento que pode ser destacado é a respeito do fundo CEF 2024 IV TP que, a despeito de possuir o segundo mais baixo retorno esperado e um índice sharpe negativo, é alocado em mais de 30% da composição da carteira. Tal peso é determinante para diminuir o desempenho esperado da carteira.

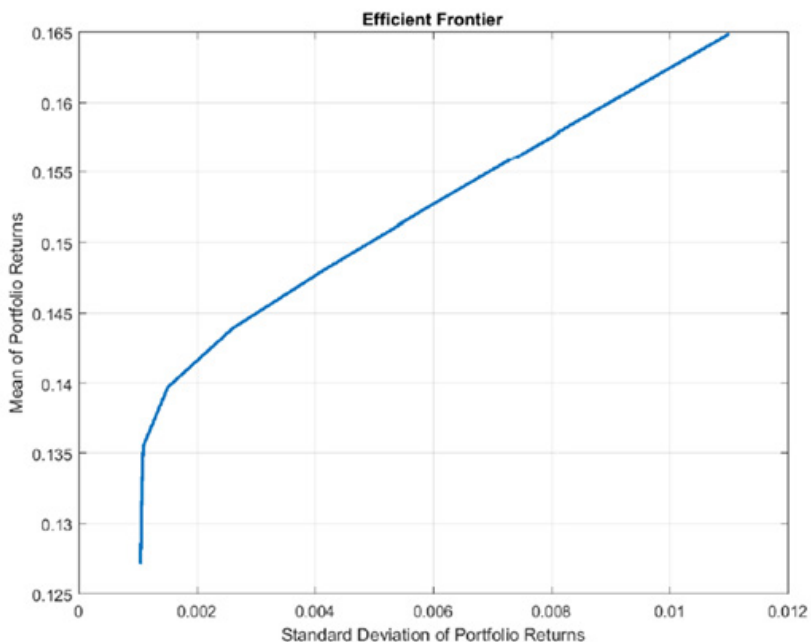
Dessa maneira, tendo em consideração somente o período histórico analisado, não há indícios de que a composição atual da carteira seja a indicada para atender à meta atuarial estipulada no período para o RPPS. Dito isso, o histórico de apuração dos nossos dados remete a 2015, quando a taxa oficial de inflação alcançou no fechamento do ano 10,67%; sendo assim, elevou a meta atuarial significativamente.

Entretanto, como aponta Assaf Neto (2006), o desempenho de risco de

um ativo individualmente difere do seu comportamento numa combinação em uma carteira de investimentos. Nesse sentido, não bastaria simplesmente combinar os fundos de maior Índice de Sharpe para se atingir a carteira mais eficiente. É preciso levar em consideração os dados de covariância e correlação dos ativos para que alcance um portfólio diversificado de maneira eficiente.

Com base no desempenho dos fundos e a sua matriz de covariância, foi plotado o gráfico da fronteira eficiente da carteira do RPPS de Alagoas.

**Gráfico 2 - Fronteira eficiente da carteira do RPPS AL**



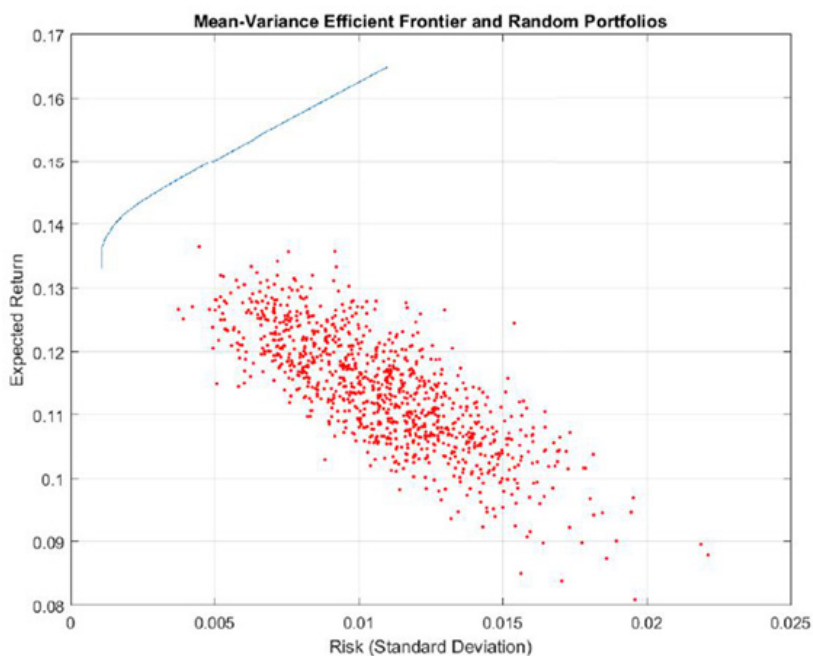
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Com o resultado da fronteira eficiente, é possível confirmar que a atual carteira com retorno esperado de 9,86% encontra-se fora dos níveis eficientes de retornos esperados para esse portfólio. Tal resultado está de acordo com a

análise de Silva e Oliveira (2011) a respeito do distanciamento do desempenho dos fundos de pensão de suas fronteiras de eficiência, e que em parte pode ser explicado pelas restrições impostas pela legislação aos gestores.

Aprofundando a análise, foram gerados mil portfólios aleatórios com base nas características iniciais da carteira inicial utilizada pela Alagoas Previdência, e então os comparando com a fronteira eficiente encontrada.

**Gráfico 3 – Portfólios aleatórios do RPPS AL e Fronteira Eficiente**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Desta forma, tornou-se factível atestar que no período estudado a composição da carteira inicial gerou diversas possibilidades de portfólios onde todos estão bem aquém do necessário para fazer parte da fronteira eficiente.

Sendo assim, além das restrições legais, é possível que a própria qualidade e peso de alguns fundos selecionados sejam fatores relevantes no risco atuarial do RPPS estadual.

Considerando os resultados obtidos de composição ineficiente da carteira de RPPS em Alagoas, tal conclusão vem a somar com o que já foi apresentado em outros trabalhos sobre o tema de análise de desempenho de investimentos de fundos de pensão, que também atestaram o mesmo problema em outros fundos (BAIMA, 1998; CONTADOR E COSTA, 1999; NEDER, 1998; FERREIRA ET AL, 2010; PINTO, 1985; BERTUCCI, SOUZA E FELIX, 2006; BOULIER E DUPRÉ, 2003).

Porém, existem autores que seguem uma direção oposta ao uso dos métodos quantitativos em finanças como no presente trabalho. Taleb (2014) afirma que as correlações dos ativos são instáveis demais para serem parâmetros confiáveis e que o estímulo de Markowitz à diversificação não leva as pessoas a assumirem menos riscos; ao contrário, o autor afirma que ao acreditar nas estatísticas recompensadoras da diversificação, os gestores terminam por correr mais riscos. Fundamentado nessa crítica, Taleb chega a colocar em entrevista os modelos da teoria moderna de finanças iniciada por Markowitz dentre as causas da crise de 2008.

[..] Eu iria banir a teoria do portfólio imediatamente. Isso que nos causou problemas. Francamente, qualquer coisa em finanças que tenha equações é suspeita. Eu iria também banir o uso de estatística, pois ao menos que você saiba estatística muito bem, ela é perigosa e uma faca de dois gumes. E eu iria banir regressão linear. Todas essas coisas não funcionam (Taleb, 2009. Tradução livre do autor).

Em resposta às objeções, quanto à fragilidade da gestão de riscos e a culpa dos modelos da teoria moderna de finanças na crise de 2008, Markowitz

(2008) afirma que tais críticas falham em distinguir a contribuição da sua teoria das carteiras de outra contribuição mais recente, que é a engenharia financeira. O economista sintetiza que a engenharia financeira cria novos instrumentos financeiros a partir dos velhos e que nem sempre isso é uma coisa ruim, no entanto, os produtos financeiros frutos dessa engenharia nos últimos anos combinados com alto nível de alavancagem foram nocivos e tiveram um papel crucial na crise de 2008.

Aprofundando a discussão das carteiras, é relevante ressaltar a possibilidade do uso da análise macroeconômica como complemento aos modelos de risco e retorno no processo de tomada de decisão de realocação dos investimentos. Bodie, Kane e Marcus (2000) argumentam que a capacidade de avaliar a macroeconomia pode traduzir-se em espetaculares desempenhos em investimentos e que as principais estatísticas macroeconômicas utilizadas na avaliação de ativos financeiros seriam o produto interno bruto, a taxa de desempenho, a inflação, a taxas de juros, o déficit orçamentário e o sentimento dos consumidores e/ou produtores.

De acordo com o relatório macro de setembro da Anbima (2017), a estimativa para a taxa de juros no final do ano está em 7%, diante dos indicativos do Banco Central de que há espaço para se diminuir a meta da Taxa Selic. Uma taxa de juros com viés de baixa significa uma redução na remuneração dos ativos e fundos de renda fixa pós-fixados. Tais categorias de investimentos são parte fundamental da composição da carteira de fundos de RPPS, regulamentada pela legislação.

Por outro lado, um cenário de inflação baixa no curto e médio prazo também é estimado pela Anbima (2017). Dessa maneira, uma redução na parte inflacionária da meta atuarial também vai ser percebida na gestão dos fundos de RPPS. A equipe de análise da XP Investimentos (2017) avalia que o indicador de inflação deve encerrar o ano na faixa de 3,5%, ou seja, abaixo da meta de 4,5%. Os analistas consideram que a inflação controlada, junto do prosseguir



mento das reformas, tem mantido a expectativa de inflação futura baixa.

Para a bolsa de valores, os analistas da <sup>3</sup>XP Investimentos avaliam as reformas econômicas, a possível melhora de perspectiva de nota brasileira com as agências de rating e os juros mais baixos como catalizadores de um cenário positivo para a renda variável. Para 2018, é projetado um cenário base do Ibovespa em 85.200 pontos e um cenário ótimo de 90.800 pontos.

De acordo com a ABRAPP (2017) os fundos de previdência ainda estão muito alocados em renda fixa, com aproximadamente 74% do patrimônio concentrados nessa categoria. A XP Investimentos (2017) projeta que no caso de uma migração dos fundos de previdência para a renda variável aos níveis de 2010, seria possível um incremento de R\$ 100 bilhões no volume de ações. Seria um movimento em acordo com o conceito de Meng e Pfau (2010) sobre como os fundos de previdência podem ser catalizadores de desenvolvimento do mercado financeiro doméstico.

Além dos investimentos em fundo de ações, outra categoria que se beneficia do cenário econômico de juros mais baixos são os multimercados. Por meio desta categoria, o gestor tem acesso a um fundo com liberdade de investir num mix de ativos que pode superar os investimentos mais conservadores. Devido a essa diversidade de investimentos permitidos, os fundos multimercados podem ter níveis de volatilidade e de objetivo de retornos muito diferentes entre si. Sendo assim, o gestor precisa estar atento se o seu multimercado está na faixa de risco baixa, média ou alta na alocação de sua carteira.

Essa conjuntura de juros reais mais baixos e de um cenário otimista para renda variável é indicativa para um possível rebalanceamento da carteira do fundo do RPPS de Alagoas em uma direção um pouco mais arrojada em fundos de ações e multimercados para cumprir sua meta atuarial.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho define-se como um estudo da moderna teoria do portfólio aplicada ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Alagoas. Ao término desta pesquisa, é possível fazer alguns apontamentos acerca do tema abordado. A pesquisa objetivou responder a questão principal: a carteira de investimentos da Alagoas Previdência em 2017 é eficiente? Com base no período histórico limitado abordado no estudo a resposta é não.

Na avaliação do desempenho individual dos fundos de investimentos selecionados foi constatado um desempenho inferior ao de um ativo livre de risco em metade dos fundos que compõem a carteira de acordo com a métrica do índice de Sharpe.

No comportamento conjunto destes fundos como uma carteira de investimentos, foi atestada uma alocação aquém da fronteira eficiente de Markowitz. Tal desempenho foi mantido mesmo com simulações de mil portfólios aleatórios contendo todos os fundos. Dessa forma, o presente trabalho acredita que a desregulamentação dos investimentos seja uma reforma importante para evolução da seleção de carteiras como apontaram pesquisas anteriores.

Entretanto, a desregulamentação não pode significar uma ausência de supervisão a gestão de ativos previdenciários, mas somente uma ampliação do leque de opções de investimentos e peso de composições de carteira possíveis para o gestor.

Todavia, mantendo-se a regulamentação nos padrões atuais, ainda haveria espaço para melhorias na administração de ativos previdenciário por meio da ampla difusão dos instrumentos de avaliação de desempenho de investimentos e de gestão de riscos. Desse modo, a carteira poderia ser rebalancada de forma cada vez mais próxima da eficiência por meio de investimentos com melhor relação de risco e retorno.

Do lado positivo, observou-se o alinhamento da carteira adotada pela Alagoas Previdência com as indicações da Comissão de Valores Mobiliários me-

diante a utilização dos fundos de investimentos. Outro avanço ao normalmente obtido na literatura foi a existência de renda variável na composição da carteira.

Levando em consideração a conjuntura econômica de 2017 e o cenário macro projetado, foi percebida a queda da taxa de juros e conseqüentemente a dificuldade de se continuar batendo a meta atuarial com investimentos de renda fixa. Dessa forma, os fundos de ações e de multimercados de bom desempenho devem fazer parte de uma carteira de RPPS sob este novo contexto.

Adicionalmente, Rabbat (2017) afirma a existência de somente dois caminhos para a superação da meta atuarial no sistema previdenciário do servidor público brasileiro: o primeiro e abordado por este trabalho seria do rebalanceamento das carteiras para um perfil mais arrojado e diversificado de investimentos. O segundo seria a redução da própria meta atuarial para que o gestor não necessite tomar um risco que julgue desmedido.

Considerando os resultados apresentados, este trabalho vem a corroborar com as diversas pesquisas que indicam o distanciamento das carteiras de fundos de pensão e de RPPS da fronteira eficiente, atualizando a discussão da desregulamentação da gestão de carteiras. Adicionalmente, os resultados expõem de forma inédita uma avaliação da carteira dos ativos previdenciários do RPPS de Alagoas de maneira individual e conjunta.

Por último, adicionou os dados e projeções macroeconômicas para fundamentar o cenário atual enfrentado pelas unidades gestoras únicas e a necessidade de recompor a carteira de investimentos com investimentos do segmento variável dentro dos limites da legislação.

A gestão de ativos previdenciários é um tema de grande relevância econômica e que pode ser discutida por um leque amplo de abordagens que não se encerra ao que foi apresentado neste trabalho. Dessa maneira, é possível sugerir linhas de pesquisa que preencham possíveis lacunas ou áreas não abordadas.

Cabe aprofundar os impactos para economia e para os RPPS da desregulamentação na seleção de ativos ou mesmo na seleção de gestoras de

recursos, ou seja, a abertura de mercado para gestoras independentes frente aos mais tradicionais Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Outra linha de investigação possível seria pesar as vantagens e desvantagens da proposta de redução da meta atuarial em contraste com a utilização de investimentos mais arrojados e de uma carteira eficiente.

## REFERÊNCIAS

ABRAAP. **Consolidado Estatístico**. Abril/2017. Disponível em: <<http://www.abrapp.org.br/Paginas/consolidadoestatistico.aspx>>. Acesso em: 9 set. 2017.

ALAGOAS PREVIDÊNCIA. **Política de Investimentos 2017**. Disponível em: <<http://www.alagoasprevidencia.al.gov.br/investimentos/politica-de-investimentos/Politica%20de%20Investimentos%202017.pdf/view>>. Acesso em: 9 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Carteira de Investimentos Maio/2017**. Disponível em: <<http://www.alagoasprevidencia.al.gov.br/investimentos/carteira-de-investimentos/2017>>. Acesso em: 9 set. 2017.

ANDREZO, A. F., LIMA, I.S. **Mercado Financeiro: Aspectos Conceituais e Históricos**. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2007.

ASSAF NETO, A. **Mercado Financeiro**. São Paulo, Atlas, 2006.

BAIMA, R. F. **Análise de Desempenho dos Investimentos dos Fundos de Pensão do Brasil**. 97 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

\_\_\_\_\_. **Estratégia e Desempenho de Investimentos de Fundos de Pensão no Brasil**. 198 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

BERTUCCI, L. A.; SOUZA, F. H. R.; FÉLIX, L. F. **Gerenciamento de Risco de Fundos de Pensão no Brasil: Alocação Estratégica ou Simples Foco na Meta Atuarial?** Revista Economia & Gestão, 6(13), 2006.

- BODIE, Z.; MARCUS, A; KANE, A. **Fundamentos de Investimentos**. 3ª edição. Porto Alegre, Bookman, 2000.
- BOULIER, F.; J. DUPRÉ, D. **Gestão Financeira dos Fundos de Pensão**. 1ª ed. Prentice Hall, 2003.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.20, de 1998**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-20-15-dezembro-1998-356870-norma-pl.html>>. Acesso em: 12 set. 2017.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 41, de 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 12 set. 2017.
- CONTADOR, C.; COSTA, M. **Os Efeitos da Regulamentação nos Investidores Institucionais**. Relatório CEPS/ COPPEAD, n. 20, 1999.
- CVM, Comissão de Valores Mobiliários. **Instrução CVM 409**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst409.html>>. Acesso em: 9 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Fundos de Investimentos Para RPPS**. 1ª edição. Cadernos CVM, Rio de Janeiro, 2015.
- FERREIRA, A. et al. **A Alocação de Recursos de Regimes Próprios de Previdência Social tem sido eficiente?**. Revista Economia & Gestão, v. 10, 2010.
- GIAMBIAGI, F. et al. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: O Que Foi Feito e o Que Falta Reformar?**. IPEA, 2004.
- GUSHIKEN, Luiz et.al. **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica**. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2002.
- LEE, C. et al. **Handbook of Quantative Finance and Risk Management**. Springer, 2010.

LEITE, H. **Introdução à Administração Financeira: Uma Abordagem Prática**. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 1994.

MARINS, A. **Mercado Derivativos e Análise de Risco**. 2ª edição. AMS02, Rio de Janeiro, 2009.

MARKOWITZ, H. **Portfolio Selection**. The Journal of Finance, v. 7, n. 1, p. 77-91, 1952.

\_\_\_\_\_. **What to do About the Financial Transparency Crisis**. Index Fund Advisors. 22 de outubro de 2008. Disponível em: <<https://www.ifa.com/articles/financial-transparency-crisis/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MENG, C; WADE, P. **The Role of Pension Funds in Capital Market Development**. No 10-17, National Graduate Institute for Policy Studies, 2010.

MPS, Ministério da Previdência e Assistência Social. **Previdência no Serviço Público: Consolidação das Leis Federais**. Coleção Previdência Social. Série Legislação; vol.1. Brasília: MPAS; SPS, 2005.

\_\_\_\_\_. **Regime Próprio- RPPS**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-rpps/>>. Acesso em: 9 set. 2017.

NEDER, M. **Imóveis e a Carteira do Investidor Institucional**. Dissertação de Mestrado em Administração, COPPEAD/UFRJ, 1998.

PINHEIRO, V. C. **Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño**. La Política Fiscal em America Latina: Una Selección de Temas y Experiencias de Fines e Comienzos de Siglo. Santiago: CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, dez. 2000.

PINTO, A. **Investidores Institucionais: Efeitos da Regulamentação Econômica**. Rio de Janeiro, IBMEC, 1985.

SHARPE, W. F. **Mutual Fund Performance**. The Journal of Business. v. 39: 119–13, 1966.

SIEGEL, J. **Stocks For The Long Run: The Definitive Guide to Financial Markets Re-**

**turns and Long Term Investment Strategies.** 2ª edição. McGraw Hill, 1998.

SCHWAZER, H. **Medidas Implantadas pelo Governo Lula impulsionam os Regimes Próprios.** Revista Regimes Próprios de Previdência Social- Uma Década de Benefícios para o Servidor Público. Brasília, 2008.

RABBAT, M. **Amanhã! Será que vou bater a meta?.** Revista RPPS do Brasil. 31 de Maio de 2017. Disponível em: <<http://revistarppsdobrasil.com.br/amanha-sera-que-vou-bater-a-meta/>>. Acesso em: 12 set 2017.

RABELO, M. **Fundos de Pensão, Mercados de Capitais e Corporate Governance: Lições Para os Mercados Emergentes.** Revista de Administração de Empresas- ERA. Vol. 38- no.1, EAESP-FGV, São Paulo, 1998.

TALEB, N. **Antifrágil: Coisas que se Beneficiam com o Caos.** 1ª edição. Rio de Janeiro, Best Business, 2014.

TREYNOR, L., J. BLACK, F. **How to use security analysis to improve portfolio selection.** The Journal of Business. v. 46. p. 66-86,1973.

WIESER, V., F. **Social Economics**, Adelphi Company, Nova Iorque,1927. Originalmente de 1914.

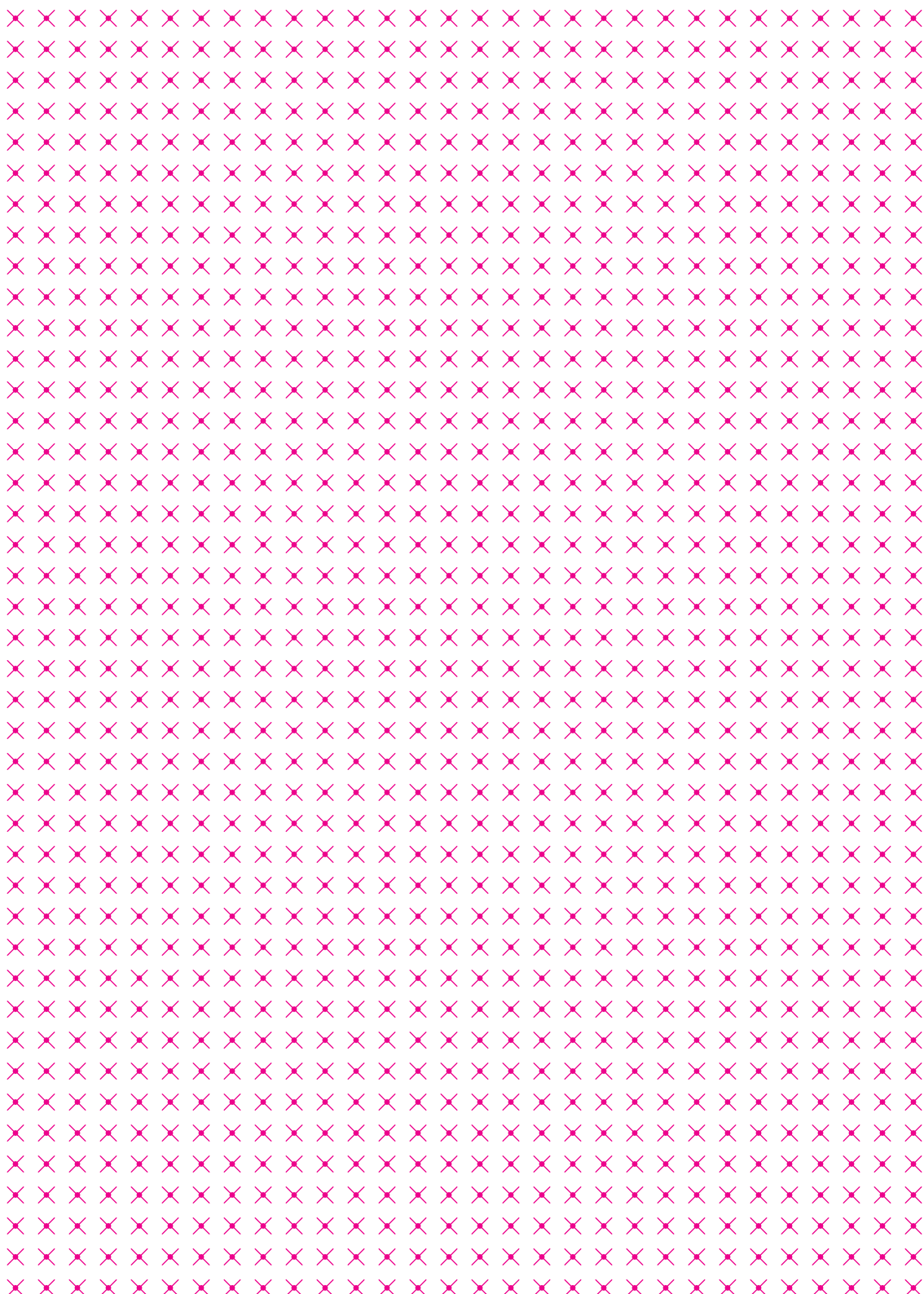
## NOTAS DO CAPÍTULO

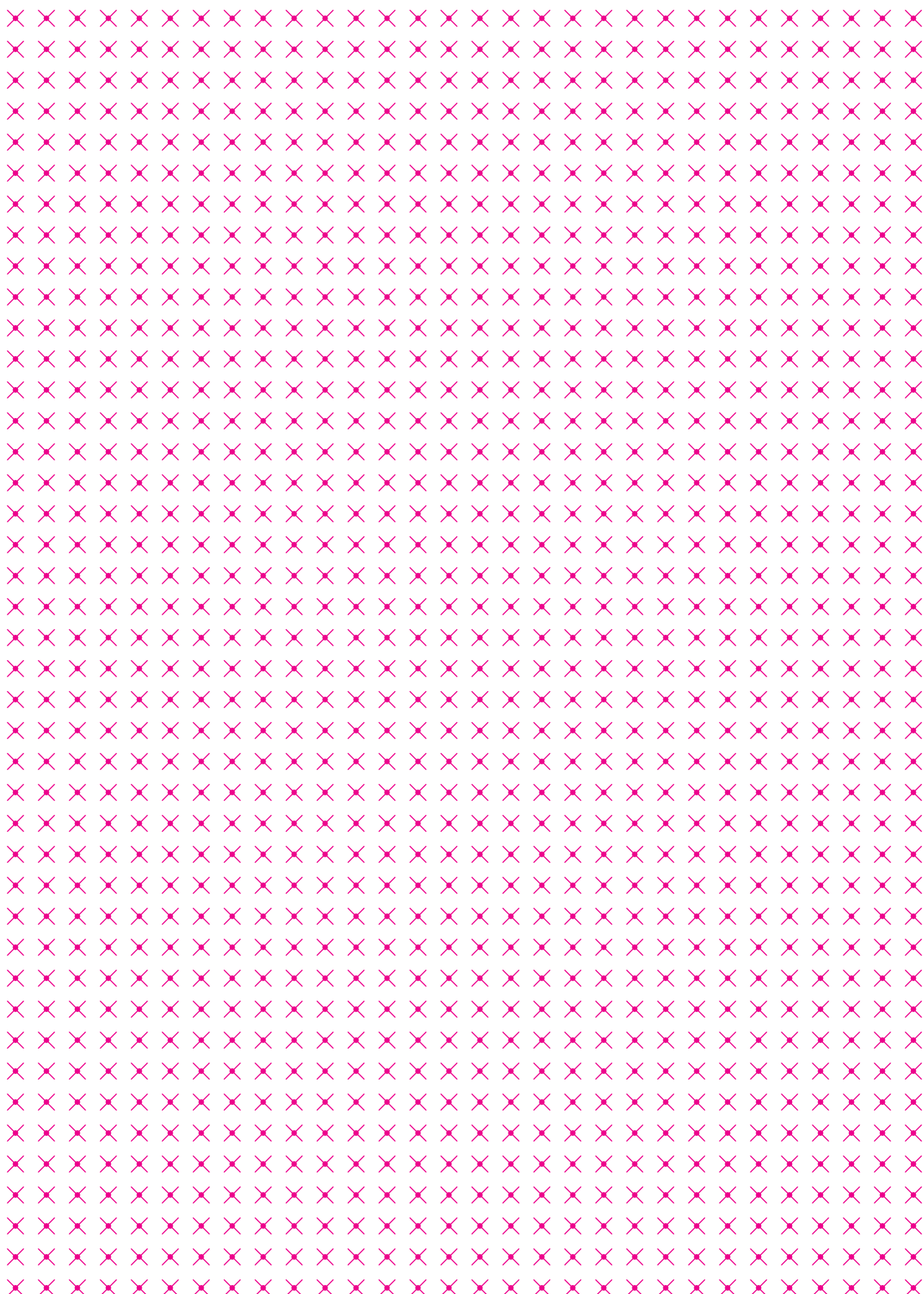
1. “[...] I would ban portfolio theory immediately. It’s what caused the problems. Frankly, anything in finance that has equations is suspicious. I would also ban the use of statistics because unless you know statistics very, very well, it’s a dangerous, double-edged sword. And I would ban linear regression. All these things don’t work.”. Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/news/taking-improbable-event-seriously-an-interview-with-the-author-of-the-black-swan/>>. Acesso em: 12 set. 2017.
2. INFOMONEY. Com atual crise, XP revisa cenários para bolsa, dólar e juros e vê

Ibovespa subindo 25% até 2018. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/mercados/acoes-e-indices/noticia/6738828/com-atual-crise-revisa-cenarios-para-bolsa-dolar-juros-ibovespa>>. Acesso em: 12 set. 2017.

3. Kahil, Gustavo. XP Investimentos projeta Ibovespa a 85.200 pontos em 2018. Disponível em: <<https://www.moneytimes.com.br/xp-investimentos-projeta-ibovespa-85200-pontos-em-2018>>. Acesso em: 12 set, 2017.







# Análise da Sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas no período de 2006- 2016

ARTHUR VASCONCELOS DE SOUZA

KARINE DANIELE DA SILVA

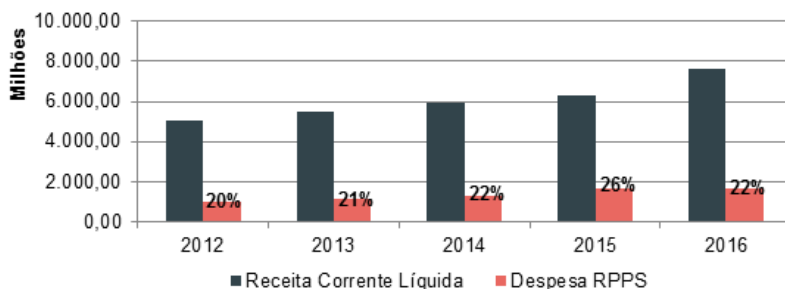
NATÁLIA DE OLIVINDO SOUZA

## INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a preocupação em manter a sustentabilidade das contas públicas tem se tornado excessiva por parte dos gestores públicos. Em muitos casos, ela gira em torno dos limites máximos que a LRF estabelece com o intuito de alcançar o equilíbrio nas finanças públicas.

No caso específico dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos dos Estados, objeto de estudo deste trabalho, o limite máximo de gasto não pode ultrapassar os 12% da Receita Corrente Líquida –RCL de cada ente, tendo como referência, cada exercício financeiro. Como pode ser visualizado no gráfico 1 abaixo, a despesa com o RPPS no Estado de Alagoas tem ultrapassado bastante o teto estabelecido pela LRF, chegando em 2015 a operar em 26% da RCL. Fatores como esses, justificam as preocupações com a sustentabilidade dos RPPS no longo prazo.

**Gráfico 1** - Percentual da Despesa Previdenciária com Relação a Receita Corrente Líquida entre 2012-2016



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Segundo Simonassi, Koury e Matos (2014), as despesas orçamentárias ligadas às contas previdenciárias são enormes, e esse é um problema se tratando de finanças públicas, pois requer que a União ou os entes da federação proponham um ajuste fiscal na previdência, para que sucessivos déficits não cheguem a acarretar num desequilíbrio fiscal acentuado.

Nesse contexto, este trabalho pretende testar a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas no período de 2006-2016 através de uma função de reação, metodologia desenvolvida por Bohn (1998). Essa função permite que sejam obtidas respostas, positivas ou negativas do superávit primário, dados os choques na dívida do período anterior.

Para isso, além desta introdução, este trabalho conta com mais quatro seções. A segunda refere-se a um panorama geral da funcionalidade do Regime de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas ao longo dos anos, buscando analisar alguns aspectos da sua sustentabilidade, com ênfase descritiva dos dados de receita, despesa e saldo previdenciário, comparando-os a os de outros entes subnacionais do Nordeste. Já a terceira seção trás a metodologia do trabalho, ou seja, de que maneira se testará a sustentabili-

dade da previdência do Estado. A quarta seção abrangerá os resultados dos testes econométricos, identificando, sobretudo a solvência ou não do RPPS de Alagoas. Por fim, a última seção traz as considerações finais acerca do trabalho.

### **Regime próprio de previdência dos servidores do estado de Alagoas**

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas (RPPS) passou por diversas alterações que modificaram principalmente, a forma de sua gestão. Desse modo, para compreender as particularidades inerentes a esse RPPS, se faz necessário detalhá-las, da origem até a forma atual.

Como base nisso, ressalta-se que o regime foi instituído pela Lei nº 6.288, de 28 de Março de 2002 ficando a cargo do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas (IPASEAL), a sua gestão. Dentre as principais instituições da Lei, encontra-se à criação do Fundo Previdenciário, que supriria o pagamento dos benefícios que nela estavam previstos.

Em conseqüência, mais precisamente com o surgimento da Lei Nº 7.114, de 5 de Novembro de 2009, o Regime Próprio de Previdência Funcional do Estado de Alagoas passa por sua primeira reestruturação, passando a ser regido por ela. Suas principais alterações estão no âmbito da gestão, e dos aspectos do Regime Financeiro instituído, assim como a constituição dos Fundos de Natureza Previdenciária, divididos em: Fundo de Previdência, Fundo Financeiro, e Fundo dos Militares. Desse modo:

§1º O Poder Executivo será responsável pela execução do Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Funcional do Estado de Alagoas, adotando procedimentos que lhe assegure equilíbrio financeiro e atuarial e pleno acesso aos segurados às informações relativas à gestão do regime.

Nos aspectos que tange à gestão, as principais alterações ficaram a cargo da mudança do órgão gestor, que passou do IPASEAL para a Alagoas Previdência, ente paradministrativo de cooperação governamental sob a natureza de Serviço Social Autônomo, com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos.

Com relação ao regime financeiro, vale ressaltar, que a forma de financiamento para os benefícios custeados pelo Fundo de Previdência se dará por capitalização, que nada mais é do que o próprio trabalhador, durante o período de trabalho gerar valores que possam cobrir sua aposentadoria, dessa maneira não existindo pacto direto entre as gerações. Já para o Fundo Financeiro e dos Militares o financiamento será através do regime financeiro de repartição simples, que seria a pura geração de receitas que possam cobrir as despesas com os beneficiários no período específico, dessa forma ele não acumula reservas financeiras. Essas conceituações no instituto de previdência UFV de seguridade social.

Sabendo que existem três fundos e que eles são regidos por diferentes regimes financeiros por conta de suas particularidades, vale aqui expor as suas principais características. De acordo com a avaliação atuarial da Alagoas Previdência, o **Fundo de Previdência**, por exemplo, é composto pelos servidores ativos admitidos a partir do dia 31 de dezembro de 2006, exceto militares, enquanto o **Fundo Financeiro** é formado pelos os servidores ativos e inativos admitidos até o do dia 31 de dezembro de 2006, exceto militares. Já o **Fundo dos Militares** é formado pelos atuais e futuros servidores militares. Servidores ativos, inativos e do Governo do Estado. Nesses casos, se ocorrer das contribuições normais mensais serem insuficientes para o pagamento dos benefícios do fundo, o Governo do Estado aportará o valor necessário para complementar esta arrecadação e honrar com a folha.

### ***Lei nº 7.751 de 09 de Novembro de 2015***

A principal alteração da Lei nº 7.751 de 09 de Novembro de 2015 é que ela reestrutura a unidade gestora, AL PREVIDÊNCIA, transformando-a em uma autarquia. Além disso, de acordo com o art. 113 § 1º desta lei,

Os ativos financeiros destinados ao Fundo de Previdência, a título de dotação inicial, em montante estabelecido na Avaliação Atuarial de 31/08/2015, deverão cobrir o valor das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, relativos ao período inicial do Fundo de Previdência até 31 de dezembro de 2015.

Alterações da gestão e na aplicação de recursos podem significar bastante para o Regime Próprio de Previdência, pois essas devem ser tomadas no sentido de garantir o equilíbrio de suas contas, que seria a principal meta a se alcançar dentro do regime, a garantia de sua solvência. Dessa maneira, a forma como é constituído, principalmente pela funcionalidade dos seus diferentes fundos é imprescindível para a análise, até mesmo por que fundos que abarcam a maior parte dos servidores inativos do Estado podem elevar bastante o déficit no regime.

Após esse panorama geral do RPPS de Alagoas, a próxima seção se encarregará de fazer uma análise de sua sustentabilidade de maneira descritiva, baseando especialmente no exame do comportamento das receitas, das despesas e do saldo previdenciário, comparando a situação de Alagoas frente aos Estados do Nordeste.

## **Sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas.**

O tema “Sustentabilidade Fiscal” tem ganhado bastante relevância nos últimos anos, sobretudo pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, que surge de acordo com Nóbrega e Figueiredo (2006), justamente pela necessidade de aplicação de regras rígidas para mantê-la. Esse imperativo pôde ser verificado por meio do acordo *primevo* entre Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No entanto, a conceituação de *Sustentabilidade Fiscal* faz referência ao acúmulo ou não de déficits fiscais por parte dos governos. Portanto, se não existe um excesso nesse, se torna mais fácil o caminho para se obter aquela. Dessa maneira:

Do ponto de vista do governo, déficits sistemáticos e endividamento crescente tendem a limitar a capacidade de implementar políticas fiscais expansionárias com o intuito de engendrar um processo de crescimento econômico sem com isso gerar desconfianças a respeito de sua instância fiscal (LUPORINI, 2006 p. 3).

Por essa razão, torna-se necessário um equilíbrio e solvência nas finanças públicas por parte da União, Estados e Distrito Federal, para que volubilidades fiscais não consigam impedir o seu crescimento econômico, tendo em vista possíveis impossibilidades para atração de investimentos.

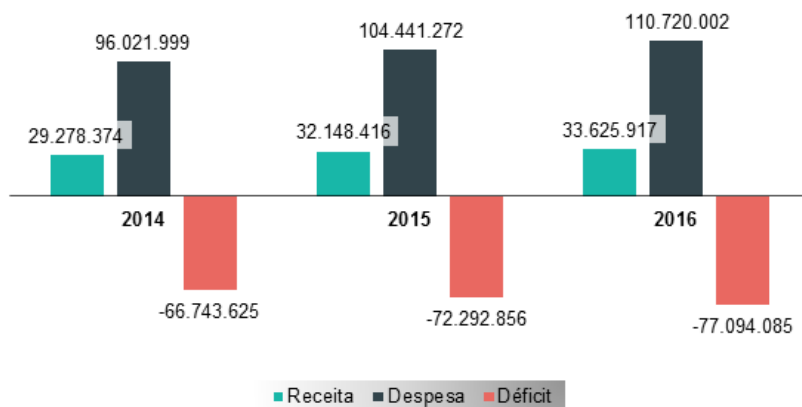
De acordo com esses aspectos, a busca por esse equilíbrio e solvência deve ser percorrida observando-se, principalmente os principais gargalos dentro das finanças públicas, seja em âmbito da união ou no âmbito das unidades federativas. Atualmente, um tópico que tem sido bastante discutido é a necessidade de se rever o crescimento do déficit, tanto da Previdência Social como



do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), que tem alcançado em suas diferentes esferas um número cada vez mais significativo de crescimento. Como esta análise exclui a previdência social, o foco recairá sempre sobre o RPPS.

Como exemplo, o déficit do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União tem crescido de forma progressiva, mostrando que esse não é um problema restrito apenas a estados como o de Alagoas, objeto de análise deste estudo. O gráfico 2 a seguir confirma essa relação através da comparação entre receitas e despesas do RPPS da União e seu respectivo déficit, mostrando a falta a sustentabilidade do regime até o momento.

**Gráfico 2** - Resultado do Regime próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União\*  
(em R\$ milhares)



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal. Elaboração Própria. \* Servidores Civis e Militares

Baseando-se nos aspectos da análise realizada por Simonassi, Koury e Matos (2014), e levando em consideração que a falta de sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, não seria ape-

nas um problema de um ente em específico, mas sim da união de um modo geral, e que ela estaria atrelada ao crescente déficit e a necessidade de constantes aportes financeiros por parte dos respectivos governos, a tabela 1 abaixo apresenta o comportamento do saldo previdenciário dos Estados da Região Nordeste, evidenciando, que os mesmos quando não apresentam evolução no déficit previdenciário, o superávit é em si muito pequeno, não permitindo muitas vezes a acumulação de reserva financeira.

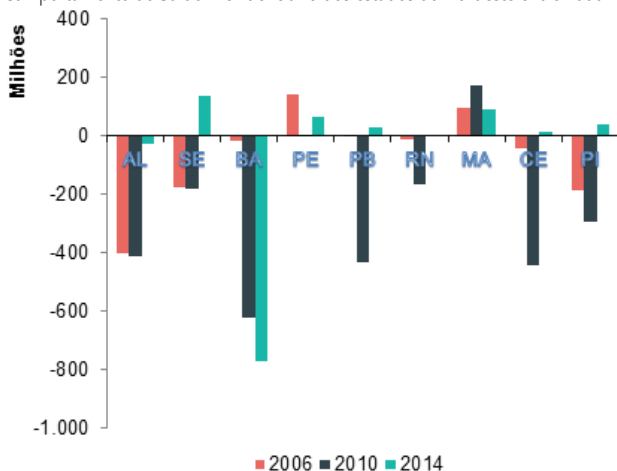
**Tabela 1 – Saldo Previdenciário dos Estados do Nordeste entre 2006-2014**

UF	2006	2010	2014
AL	-404.170.023	-414.643.664,53	-28.995.151,10
SE	-177.947.125,79	-182.330.282,43	136.910.900,56
BA	-18.299.488,11	-625.993.237,96	-770.008.351,70
PE	142.074.998,44	5.142.487,39	66.346.543,88
PB	2.108.586,83	-434.227.635,83	29.526.000,00
RN	-10.890.000,00	-167.288.309,74	*
MA	93.397.132,58	174.742.844,59	92.572.340,15
CE	-41.570.875,88	-445.625.135,11	13.048.540,80
PI	-186.405.636,36	-296.559.288,33	38.314.820,49

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Essa relação fica ainda mais perceptível através do gráfico 3 onde demonstra a repetição de déficits, sendo o Estado da Bahia o que possui maiores volumes deficitários, enquanto que o superávit é inexistente no Estado de Alagoas e nos outros estados os valores são muito baixos.

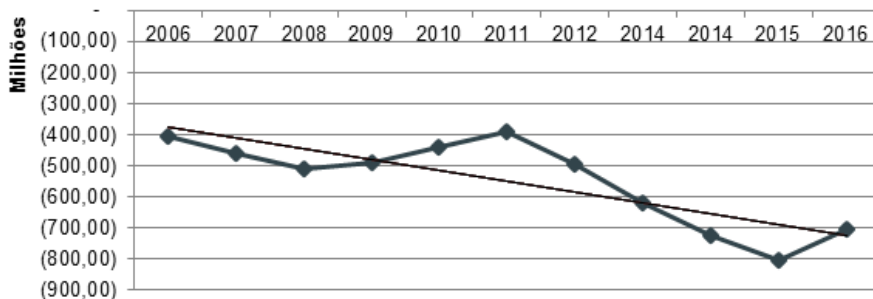
**Gráfico 3** - Comportamento do Saldo Previdenciário dos estados do Nordeste entre 2006-2014



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Dessa maneira, voltando a análise para o estado de Alagoas é possível identificar a partir do Gráfico 4, que apresenta o resultado do RPPS do Estado, a insuficiência cada vez maior do regime, em cobrir suas despesas com inativos e pensionistas. No último ano, 2016, é possível averiguar que o déficit diminuiu, muito embora não tenha significado a redução do aporte financeiro concedido pelo estado para cobri-lo, o que pode ser perfeitamente examinado na tabela 2.

**Gráfico 4** - Resultado do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

**Tabela 2: Análise do Saldo Previdenciário do RPPS de Alagoas**

Ano	Receita Previdenciária*	Despesa Previdenciária	Saldo Previdenciário	Aporte para cobertura de Déficit
2006	129.420.627,00	533.590.652,00	-404.170.025,00	-
2007	181.827.038,00	640.487.601,00	-458.660.563,00	393.573.219,00
2008	220.506.236,00	731.633.883,00	-511.127.647,00	497.205.687,00
2009	295.685.189,67	785.437.575,93	-489.752.386,26	463.147.303,53
2010	392.597.221,74	831.886.654,85	-439.289.433,11	378.397.520,65
2011	474.438.763,38	864.849.923,45	-390.411.160,07	477.639.438,91
2012	530.067.273,68	1.023.166.578,81	-493.099.305,13	552.074.874,85
2013	550.101.915,96	1.169.943.491,07	-619.841.575,11	643.705.943,73
2014	605.044.292,49	1.328.831.947,26	-723.787.654,77	747.654.094,15
2015	870.187.613,05	1.673.798.031,78	-803.610.418,73	717.727.730,13
2016	964.048.095,05	1.669.137.218,59	-705.089.123,54	888.060.781,05

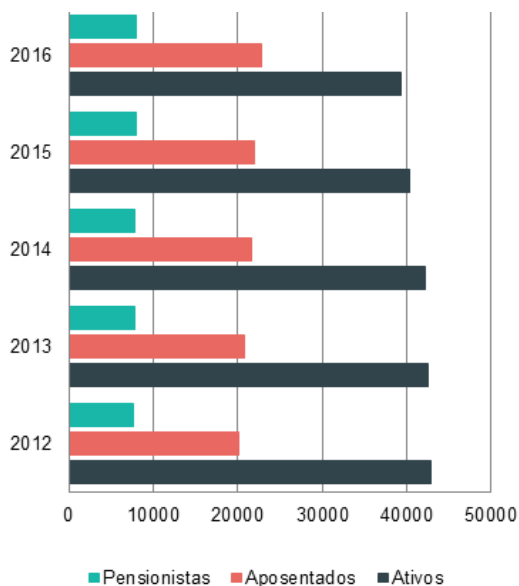
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

\*São compostas pelas contribuições patronais e dos servidores públicos

A tabela 2, apresentada anteriormente, expõe de forma clara que as contribuições patronais e dos servidores não têm sido suficientes para prover os recursos necessários para arcar com as despesas com os beneficiários inativos e pensionistas do RPPS. Essa situação ainda pode ser agravada, pois a cada

ano o número de pensionistas, mas principalmente inativos tem aumentado em detrimento da diminuição do número de ativos. Essa relação pode ser verificada por meio do gráfico 5 a seguir.

**Gráfico 5** – Quantidade Total de Segurados Ativos, Aposentados Pensionistas de 2012-2016



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

A situação demonstrada, sobretudo na tabela 2 e no gráfico 5 podem ser preocupantes na medida em que a sua continuidade represente o não cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece tetos, por exemplo, de Despesa com Pessoal, que inclui tanto os ativos quanto os inativos. Assim a LRF define, que na esfera estadual, o máximo de gasto com Despesa com Pessoal não pode ultrapassar o limite de 60% da Receita Corrente Líquida - RCL, que desta forma deve ser dividido da seguinte maneira:

- 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
- 6% para o Poder Judiciário;
- 2% para o Ministério Público;
- 49% para o Poder Executivo.

O não cumprimento pode representar de acordo com o artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao poder ou órgão o veto na (o):

*I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;*

*II - criação de cargo, emprego ou função;*

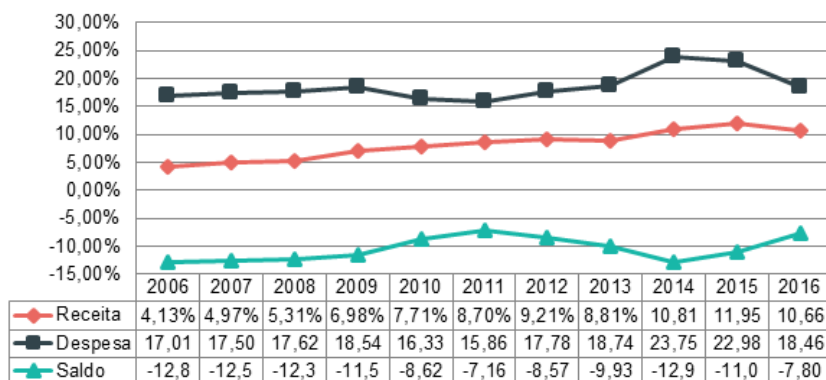
*III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*

*V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.*

No gráfico 6 a seguir demonstra uma análise, que apesar de não está voltada para a Receita Corrente Líquida, nos dá um apontando dos rumos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Alagoas, onde é revelado os percentuais de Receita, Despesa e do saldo (que neste caso representa apenas déficit), com relação a Receita Corrente (RC). É importante salientar que o déficit significaria, neste caso, o quanto se está perdendo da RC para cobri-lo através de aportes financeiros. Por sua vez, a Receita de Previdenciária tem representação cerca de 50% menor que a Despesa do RPPS. Essa situação requer medidas emergenciais, para que no longo prazo seja impossível reverter à posição de insolvência do RPPS. Desse modo, essas medidas podem tanto operar do lado da receita como da despesa, seja com aumento do percentual de contribuição, seja pela maior fiscalização, por exemplo, de pensionistas dentro do regime com possíveis irregularidades.

**Gráfico 6** - Receita, Despesa e Saldo Previdenciário em razão da Receita Corrente



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Na seção a seguir será apresentada a metodologia deste trabalho, visando esclarecer, de que maneira irá se constatar se o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas é solvente ou não.

## METODOLOGIA

### Sustentabilidade fiscal e restrição orçamentária intertemporal

Torna-se cada vez mais importante investigar os sentidos das políticas fiscais de um país e os indicadores capazes de diagnosticar até que ponto a trajetória das contas públicas convergem ao equilíbrio, isto é, até onde são sustentáveis.

Sem dúvidas, há uma conversão de trabalhos que procuram atender esse sentido, especialmente os que compreendem acerca da dívida pública. Contudo, há também amplo espaço para discussões a respeito de outros conteúdos relativos a política fiscal.

Nesse tocante, uma condição para a sustentabilidade fiscal é que a restrição orçamentária intertemporal seja satisfeita. Notadamente no caso aqui

apresentado, este processo compreende o sentido de garantir a solvência do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

Apesar de muitos trabalhos terem utilizado metodologias diferenciadas para testar a sustentabilidade fiscal, o ponto básico que é a restrição orçamentária intertemporal do governo corresponde notadamente ao sentido de igualar os valores atuais das receitas e das despesas no presente e no futuro. Este fator é relevante para a ação solvente da política fiscal.

Utilizando-se aqui de algumas demonstrações de Rossi (1992), Rogoff e Obstfeld (1996), Bohn (1998; 2007) e Bertussi e Tranches (2013), apresentamos as equações que representam a referida restrição do governo. Em termos nominais, esta pode ser representada como em (1):

$$G_t - T_t + B_{t-1}(1 + i_{t-1}) = P_t B_t + M_t - M_{t-1}$$

1

Onde  $G$  são os gastos do governo com bens e serviços,  $T$  é a arrecadação tributária, ambos em valores correntes,  $B_t$  é o valor da dívida junto ao setor privado no período corrente,  $i$  é a taxa de juros que incide sobre a dívida no período anterior ( $B_{t-1}$ ),  $M$  é a base monetária e  $P$  é o nível de preços. Em termos do total da dívida no período atual, a restrição orçamentária nominal pode ainda ser considerada como na equação (2):

$$B_t = (1 + i_t)B_{t-1} + G_t - T_t - \Delta M_t$$

2

Tem-se ainda que a restrição orçamentária do governo em termos reais para indefinidos períodos reflete como uma dívida  $B$  no período  $t$  depende das despesas e receitas correntes e dos gastos com pagamentos dos juros que incidem sobre a dívida do período anterior. Nesse tocante, a especificação utilizada por Bohn (1998) e Bohn (2007) corresponde a:



$$B_t = G_t - T_t + (1 + r_t) \cdot B_{t-1}$$

Derivando esta equação e aplicando limite para infinitos períodos, a restrição orçamentária intertemporal do governo ganha o formato (4),  $Q(t, t + s) = \prod_{k=0}^s (1 + \theta_{t+k})$  onde.

$$b_t = \lim_{T \rightarrow \infty} Q(t, t + T)^{-1} b_{t+T+1} + \sum_{s=0}^{\infty} Q(t, t + s)^{-1} (g_{t+s} - r_{t+s})$$

Se  $\lim_{T \rightarrow \infty} Q(t, t + T)^{-1} b_{t+T+1} = 0$ , o governo não financia por tempo indeterminado o principal da sua dívida a partir da ação de emitir moeda<sup>1</sup>. Pode-se, então, indicar que a restrição orçamentária intertemporal do governo é atendida e há sustentabilidade da política fiscal.

### **Função de reação para sustentabilidade fiscal e modelo utilizado**

Além dos testes econométricos de cointegração para avaliar a referida sustentabilidade fiscal, Bohn (1998) propõe como medida a ser realizada, constatar a reação do superávit primário a alterações na razão Dívida-PIB. Além desta metodologia, que contempla o sentido de estimar uma função de reação para testar a sustentabilidade fiscal, um dos maiores diferenciais do trabalho desenvolvido por Bohn (1998) foi a independência de hipóteses acerca da taxa de juros e a possibilidade de avaliar o ajuste de gastos e receitas futuras dadas inovações e gastos correntes para uma dívida sustentável.

A estimação da função de reação proposta é dada a partir da geração de superávit primário no período corrente ( $t$ ) quando há choque na dívida do período anterior ( $t - 1$ ). A adaptação ao tema previdenciário, assim como evi-

denciou Simonassi, Koury e Matos (2014) dá origem a equação (5):

5

$$sp_t = \mu + \alpha edp_{t-1} + \beta dp_t + \gamma rp_t + \varepsilon_t$$

Onde  $spt$  é o saldo previdenciário,  $\mu$  é o coeficiente autônomo da regressão,  $edp_{t-1}$  é o estoque da dívida previdenciária nos últimos 12 meses,  $dpt$  é o desvio das despesas previdenciárias,  $rpt$  é o desvio das receitas previdenciárias no período  $t$  e  $\varepsilon_t$  é o erro da regressão. Tem-se ainda que o uso do estoque acumulado da dívida, para os últimos 12 meses, se dá como medida de correção da sazonalidade do período.

Como expectativas *a priori* sobre a estimação da regressão considerada, espera-se que o coeficiente da despesa previdenciária tenha uma relação negativa com o saldo previdenciário, isto é,  $\beta < 0$ . De outro modo, espera-se que o coeficiente dos desvios das receitas previdenciárias relacione-se positivamente com o saldo previdenciário, assim,  $\gamma > 0$ . A relação mais importante dado o interesse desta investigação corresponde à relação entre o saldo previdenciário e o coeficiente do estoque acumulado da dívida pública. Assim, se  $\alpha > 0$ , isto é, havendo uma relação positiva dessas duas variáveis, verifica-se a sustentabilidade do regime previdenciário.

Dado o objetivo deste artigo que é analisar a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Alagoas no período 2006-2016, o modelo utilizado baseia-se na proposta de Bohn (1998). Sua adaptação ao tema previdenciário foi realizada por Simonassi, Koury e Matos (2014) quando realizaram este procedimento para o sistema previdenciário do estado do Ceará, sendo sua metodologia utilizada neste artigo.

Destarte, a estimação da função de reação permite captar respostas, sejam elas positivas ou negativas do superávit primário, dados os choques na dívida do período antecessor. Nesse tocante, a função de reação utilizada

corresponde ao modelo (6):

$$SPREVR_t = \beta_0 + \beta_1 AR_{t-1} + \beta_2 DESVREC_t + \beta_3 DESVDESP_t + \varepsilon_t$$

6

Este será estimado por meio do método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Faz-se útil lembrar que também serão realizados testes de estacionaridade nas séries tratadas. As especificidades das variáveis consideradas e da base de dados utilizada são descritas a seguir.

#### Variáveis e Base de Dados

Para a construção das variáveis que formam a função de reação apresentada anteriormente, serão utilizados dados relativos à despesa previdenciária e a receita previdenciária tanto a exceto intraorçamentária quanto a intraorçamentária. Dentro das despesas estão inseridos os custos com a administração, isto é, receitas correntes e de capital, além das despesas referentes à própria previdência, como por exemplo: pessoal civil e pessoal militar, esses inativos e pensionistas. Já as receitas são compostas pelas contribuições do pessoal civil e militar ativos, inativos e pensionistas, além de outras contribuições, como exemplo, a patronal.

Além dos dados referentes à receita e despesa previdenciárias serão utilizados dados relativos ao aporte do estado de Alagoas destinado a cobrir déficits e o valor total da receita corrente. O Quadro nº 1 apresenta a descrição das variáveis utilizadas para estimação da função de reação considerada.

#### Quadro 1: Descrição das variáveis

Variável	Descrição
<b>Variável dependente</b>	
<i>SPREVR<sub>t</sub></i>	Saldo previdenciário do período corrente (superávit ou déficit) relacionado ao valor total da receita corrente. Valores em R\$. <i>RPCI=SaldoPrevidenciário/ReceitaCorrente</i>

Variáveis independentes	
<i>ART-1</i>	Aporte do estado para cobertura de déficits relacionado ao valor total da receita corrente. Valores em R\$. <i>ART-1 = Aporte de recursos do estado/ReceitaCorrente</i>
<i>DESVRECT</i>	Receita previdenciária relacionada ao valor total da receita corrente e desvio da receita. Valores em R\$. $DESVRECT_t = \left( \frac{ReceitaPrevidenciária}{ReceitaCorrente} \right) - Receita\ Previdenciária^*$
<i>DESVDESPt</i>	Despesa previdenciária relacionada ao valor total da receita corrente e desvio da despesa. Valores em R\$. $DESVDESP_t = \left( \frac{DespesaPrevidenciária}{ReceitaCorrente} \right) - Despesa\ Previdenciária^*$

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

\*Valores correspondentes a aplicação do filtro Hodrick-Prescott (HP) pelo software Stata.

As variáveis foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços do Consumidor (INPC/IBGE) para o período do último bimestre de 2016. O cálculo de desvios das despesas e receitas previdenciárias será realizado por meio de filtros estatísticos, mais especificamente o filtro de Hodrick-Prescott (HP). Este filtro permite que uma série temporal seja decomposta em dois elementos: tendência e ciclo. É muito utilizado para aplicação em séries macroeconômicas e em procedimentos como cálculo do produto potencial das economias.

Dezordi (2011) explicita a composição do filtro HP como um procedimento que consiste em realizar uma operação linear sobre a série temporal de modo a minimizar a variância em torno de uma tendência média e determinar o comportamento cíclico na forma de uma média ponderada sujeita a restrição da segunda diferença da tendência. O método permite logo, suavizar a série, especialmente pela implantação do parâmetro  $\lambda$ , onde seu valor depende do tipo de período que os dados estão ordenados. Especificando seu formato, o processo de minimização que corresponde o filtro HP é apresentado.

$$\sum_{T=1}^T (y_t - s_t)^2 + \lambda \sum_{T=2}^{T-1} ((s_{t+1} - s_t) - ((s_{t+1} - s_t)))^2$$

7

Os dados utilizados foram extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO)<sup>2</sup> e tem o formato bimestral. O período analisado corresponde do primeiro bimestre de 2006 ao bimestre de 2016, totalizando 66 observações.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Testes de estacionariedade

Dado o objetivo principal deste artigo, a primeira ação a ser realizada consiste em testar a estacionariedade das séries das variáveis que compõe a função de reação fiscal. Nesse sentido, foi aplicado o teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF). A hipótese nula do teste ( $H_0$ ) é que existe pelo menos uma raiz unitária, o que indica a não estacionariedade da série. Em contrapartida, a hipótese alternativa ( $H_1$ ) versa a não existência de raiz unitária, isto é, a estacionariedade dos dados. Os resultados da aplicação do teste ADF com intercepto podem ser observados no quadro nº 2.

**Quadro 2: Teste ADF de estacionariedade para as séries de variáveis do modelo**

Série*	Estatística do teste	P-valor
<i>SPREVR</i>	-3,50110981	0,04863
<i>AR</i>	-3,233184013	0,09009
<i>DESVREC</i>	-5,617132465	0,01
<i>DESVDESP</i>	-5,280636214	0,01
Número de observações: 66		

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

\*Séries bimestrais que compreendem o período do primeiro bimestre de 2006 ao último bimestre do ano de 2016. Valores deflacionados com base no INPC/IBGE para o período base de dezembro de 2016.

Pelos resultados do teste ADF rejeita-se a hipótese nula da existência de raiz unitária, podendo assim, considerar que todas as séries relativas as variáveis do modelo, especialmente no que compreende a variável saldo pre-

videnciário corrente (*SPREVR*), foram estacionárias ao nível de significância de 10%. A estacionariedade da variável (*SPREVR*) indica, assim como observou Simonassi, Koury e Matos (2014), a sustentabilidade do regime previdenciário. Além do teste ADF já descrito, foram realizados também os testes de estacionariedade do tipo Phillips-Perron e KPSS e em ambos também se comprovou a estacionariedade das séries consideradas.

Contudo, é necessário a estimação da função de reação fiscal para comprovar a sustentabilidade do RPPS do estado de Alagoas, como segue-se adiante.

### **Estimação da função de reação para sustentabilidade fiscal**

No tocante a execução da função de reação fiscal adaptada ao sistema previdenciário como proposta por Bohn (1998) e desenvolvido por Simonassi, Koury e Matos (2014), os resultados referentes a análise da solvência do RPPS para o estado de Alagoas aqui realizado, estão expostos na tabela nº 2.

**Quadro 3:** Resultados da estimação da função de reação da sustentabilidade do RPPS do estado de Alagoas

Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	P-valor
<i>ARt-1</i>	-0.4378283	0.0612129	0.000
<i>DESVREct</i>	-1.01e-09	2.03e-10	0.000
<i>DESVDESPt</i>	7.84e-10	1.06e-10	0.000
Constante	-0.0818749	.0103775	0.000
<b>Nº de observações:</b> 66 <b>R2:</b> 0.7675 <b>R2 ajustado:</b> 0.7561 <b>F(3,61):</b> 67.13			

Pelo teste t de Student e p-valores, pode-se identificar que todas as variáveis individualmente são estatisticamente significativas, sendo assim, relevantes para explicar o modelo. O teste F comprova que conjuntamente as variáveis são estatisticamente significativas. A função de reação apresenta, assim, uma boa qualidade de ajustamento, o que é expresso pelo valor do r2 ajustado.

Para testar a solvência ou insolvência do RPPS do estado, deve-se veri-

ficar a relação estabelecida na estimação da função de reação da variável dependente, saldo previdenciário no período e a variável que representa o valor da dívida acumulada do estado, (ARt-1). Destarte, a relação inversa diagnosticada entre essas variáveis revela que o saldo previdenciário diminui à medida que aumenta a dívida previdenciária, isto é, há insolvência do RPPS do estado de Alagoas no período analisado. Esses resultados demonstram através do RPPS, a necessidade, do Estado de Alagoas em aportar recursos financeiros para cobrir a insuficiência do Regime em custear os beneficiários, por meio dos Fundos Financeiro, Previdenciário e Militar. A insolvência gera dispêndio Financeiro do Governo para cobri-la, assim, retira a possibilidade de investimentos desses recursos em outras áreas. Insta salientar que a continuidade de sucessivos déficits no Regime Próprio pode instalar o seu desequilíbrio e consequentemente afetar o equilíbrio das Contas Públicas Estaduais.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A política fiscal quase sempre foi alvo de profundos debates, notadamente no que condiz a sua sustentabilidade e resultados. Muitos foram os marcos legais que cercaram a preocupação evidente com a qualidade fiscal das contas públicas, entre elas, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Contudo, torna-se cada vez mais claro a relevância de aprofundar a investigação a respeito do sistema previdenciário, tanto a nível nacional, quanto a cada um dos seus entes federativos. Destaca-se assim, a investigação referente ao Sistema Próprio de Previdência Social (RPPS) do estado de Alagoas.

Uma prática de antemão identificada nos dados contábeis do RPPS do estado, é que o mesmo necessita recorrentemente de aportes financeiros do Estado devido sucessivos e aprofundados saldos previdenciários negativos. Daí, segue-se a importância de verificar a solvência ou insolvência desse sistema, discutir suas principais características e a situação dessa política fiscal. Nesse tocante, este artigo teve como objetivo principal analisar a sustentabilidade do RPPS do estado entre os anos 2006-2016.

Para cumprir este propósito, utilizou-se de práticas econométricas relativas a literatura de sustentabilidade fiscal. Além da realização de testes de estacionariedade por meio dos métodos Dickey-Fuller Aumentado (ADF), Phillips Perron e KPSS, uma característica relevante aqui utilizada foi a metodologia proposta por Bohn (1998). Esta, intitulada função de reação de sustentabilidade fiscal, permite captar respostas, sejam elas positivas ou negativas do superávit primário, dados os choques na dívida do período antecessor. Tal metodologia, no que consiste na estimação da intitulada função de reação fiscal por meio do método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), quando adaptado ao tema previdenciário, permite, testar a relação do saldo previdenciário do ente e de variáveis como despesa, receita previdenciária e notadamente, o valor da dívida acumulada do estado. Os dados utilizados nesse tocante, advêm dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), em forma de dados bimestrais do período 2006 a 2016. Para a estimação os dados foram deflacionados pelo INPC/IBGE para o período base dezembro de 2016. Para as variáveis relativas aos desvios de despesa e receita previdenciária foi realizado por meio do filtro Hodrick-Prescott (HP).

Por meio das análises descritivas referentes as variáveis despesa e receita previdenciária, aportes financeiros dos estados, quantidade de inativos e saldo previdenciário, pode-se verificar a falta de sustentabilidade fiscal do regime no Estado.

A partir dos testes de estacionariedade realizados, foi possível rejeitar a hipótese da existência de raiz unitária das séries consideradas, isto é, estas são estacionárias ao nível de significância considerado de 10%. A principal relação a ser na estimação da função de reação fiscal utilizada, consiste em analisar a reação do saldo previdenciário a acumulação da dívida previdenciária acumulada. Assim, um coeficiente  $\beta_1 > 0$ , indicaria a solvência do RPPS. Após a estimação realizada, verificou-se, que o saldo previdenciário diminui à medida que aumenta a dívida previdenciária. Logo, tem-se o RPPS do estado de Alago-



as mostrou-se insolvente no período de 2006 a 2016, o que traz a importância de novas discussões e ações referentes ao controle desta situação.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Lei Nº 6.288, de 28 de Março de 2002. Institui o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Alagoas e dá outras Providências. Disponível em: <[www.docplayer.com.br](http://www.docplayer.com.br)> Acesso em: Set. 2017.

GUJARATI. Damodar N. Econometria Básica. 3ª edição. São Paulo: Makron Books, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 7.114, de 5 de Novembro de 2009. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Funcional dos Servidores Estado de Alagoas, cria seu órgão gestor, fixa os regimes financeiros do respectivo plano de custeio e financiamento e dá outras providências. Disponível em: <[www.jjal.jus.br](http://www.jjal.jus.br)> Acesso em Set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 7.751 de 09 de Novembro de 2015. Reestrutura a unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Alagoas, altera sua personalidade jurídica, e dá outras providências. Disponível em: <[www.alagoasprevidencia.al.gov.br](http://www.alagoasprevidencia.al.gov.br)> Acesso em: Set.2017.

BERTUSSI, L. A. S.; TRICHES, D. Uma revisão da dinâmica macroeconômica da dívida pública e dos testes de sustentabilidade da política fiscal. Texto para discussão Nº 047.IPES. Fev., 2013.

BICALHO, A. ISSLER, J. V. Teste de sustentabilidade e ajuste fiscal no Brasil pós-real. 2005.

BOHN, H. The behavior of U.S. public debit and deficits. **The Quarterly Journal of Economics**. v.113, n. 3, p. 949-963, aug., 1998.

\_\_\_\_\_. Are stationarity and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal budget constraint? **Journal of Monetary Economics**. v. 54, p.1837-1847. 2007.

LUPORINI, V. Conceitos de sustentabilidade fiscal. Disponível em: <[http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD189.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD189.pdf)> Acesso em Ago. 2017.

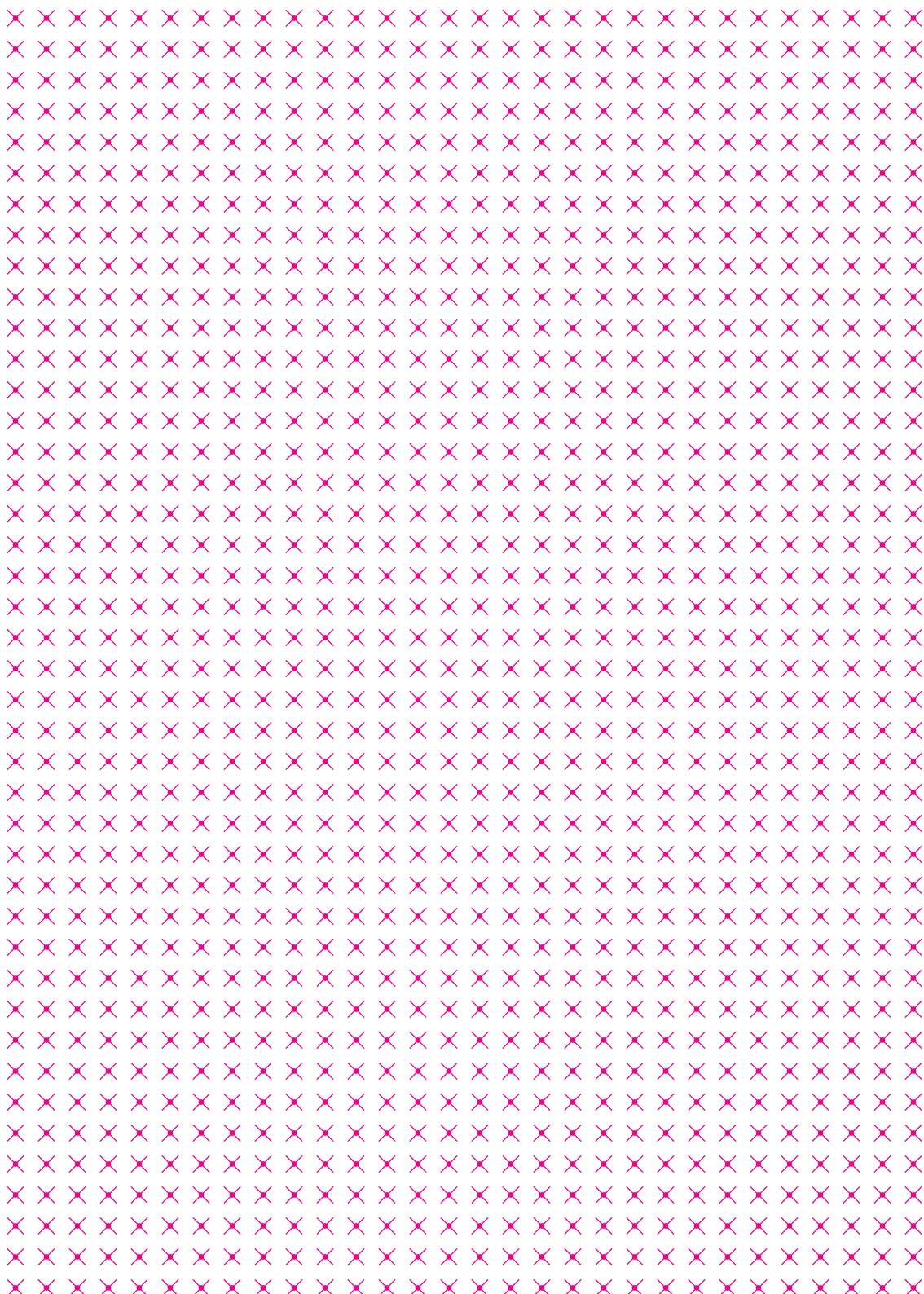
NÓBREGA, M.; FIGUEIREDO, C. M. Lei de Responsabilidade Fiscal, Regras Macrofiscais e Coordenação Federativa: a experiência brasileira. Disponível em: <[http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/lrf\\_efeitos\\_sobre\\_o\\_gasto\\_com\\_pessoal\\_nos\\_municipios.pdf](http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/lrf_efeitos_sobre_o_gasto_com_pessoal_nos_municipios.pdf)> Acesso em: Ago. 2017.

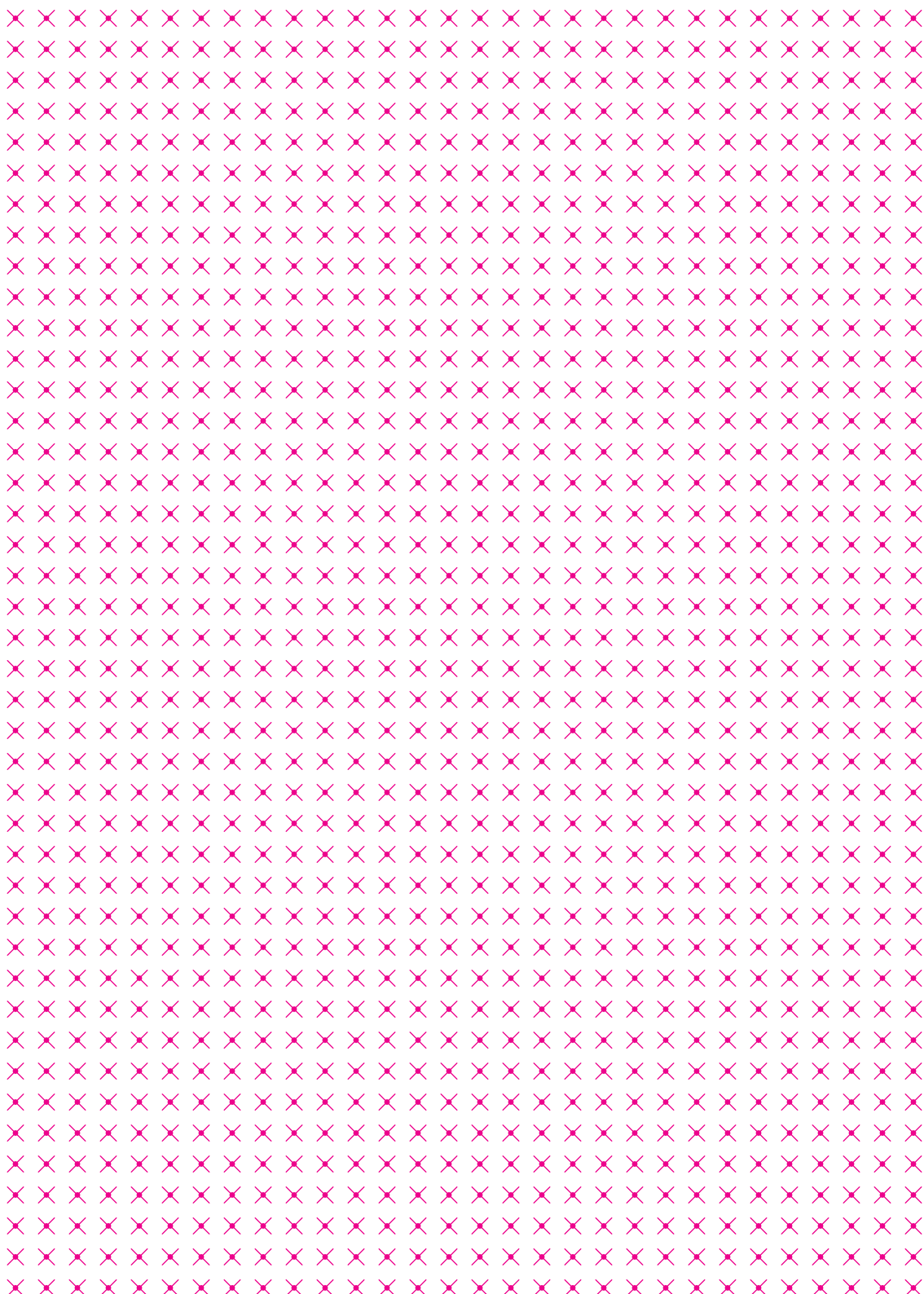
ROSSI, J. W. A Equação da Restrição Orçamentária do Governo: uma Resenha dos Usos e Interpretações. Brasília: IPEA. Abr, 1992.

SIMONASSI, A. G.; KOURY, F. J. F.; MATOS, P. R. F. Uma função de reação para a análise da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do estado do Ceará no período 2003-2012. **Revista Controle**. 2014. Acesso em: Ago. 2017.

## NOTAS DO CAPÍTULO

1. Nesta situação, o governo não corrobora em um jogo do tipo *Ponzi*.
2. Ver <http://www.sefaz.al.gov.br/>





### **Marcos Gomes Rangel**

Bacharel em Matemática (UFES). Especialista em Análise de Sistemas (UFES), Gestão Fazendária (UFAL), Educação Financeira (UNOESTE-SP). Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável e Meio Ambiente (UFAL). Auditor de Finanças e Controle da Arrecadação (SEFAZ-AL). Gerente da Dívida Pública de AL no período 2007-2016. Autor do projeto de alongamento / refinanciamento da Dívida Lei 9.496/97 dos Estados representado no Art. 1º da LC 156/16.

### **Roberto de Vasconcelos Conde**

Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e Empreendedorismo, Gestão Ambiental e Sustentabilidade pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC), Graduado em Administração com habilitação em Marketing pela Faculdade de Alagoas (FAL). Atualmente é Gestor Especializado em Ciência e Tecnologia da Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL).

### **Bruno Vicente Nunes de Oliveira**

Graduado em Ciências Econômicas, pós-graduado em Gestão Pública e aluno regular do Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). É, também, graduando em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL).

### **Lucas Moura Nutels**

Mestre em Propriedade Intelectual e Inovação (UFAL) e bacharel em Ciências Contábeis (UFAL), foi pesquisador da FAPEAL no programa PDPP com

projetos voltados para os temas de política fiscal e contabilidade pública, tendo desenvolvido junto a Secretaria da Fazenda de Alagoas trabalhos para o Tesouro Nacional, Standard & Poor's e Banco Mundial. Atualmente é servidor do Instituto Federal de Alagoas onde atua nas áreas de gestão de pessoas, contabilidade e compras.

### **Karine Daniele da Silva**

Mestra em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Atualmente Superintendente Especial do Tesouro Estadual (SEFAZ AL).

### **José Edemir da Silva Anjo**

Graduado em Administração pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Pesquisador na área de Estudos Organizacionais e Administração Pública. Especialista em Gestão Pública e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

### **Marcelo de Arruda**

Administrador e Economista com Pós-graduação em finanças, investimentos e Banking (PUC-RS). É CEO do Grupo SG, atuando no mercado financeiro com assessoria de investimentos através de Family Office credenciado a corretora Genial Investimentos, assim como, realizando trabalhos de assessoria de Fusões & Aquisições (M&A) de empresas. Possui trabalhos acadêmicos premiados em finanças pela SEFAZ, Mackenzie-SP e CFA Society Brazil.

### **Arthur Vasconcelos de Souza**

Bacharel em Finanças pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisa na

área de análise de políticas públicas, Finanças Públicas, Economia da saúde e Desenvolvimento.

**Natália de Olivindo Souza**

Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Financista pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Universitária e Assessora Especial do Tesouro Estadual / Sefaz-Al.

A Coletânea Prêmio de Finanças Públicas Graciliano Ramos reúne um conjunto de textos premiados que abarcam dois grandes eixos temáticos: Finanças públicas, Contabilidade pública e Avaliação de políticas públicas e; Administração pública e Desenvolvimento econômico local. Os textos versam sobre vários aspectos do percurso histórico das finanças do estado de Alagoas e traz claramente os avanços e retrocessos das últimas gestões governamentais. Nesta obra, fruto da parceria entre a SEFAZ e a FAPEAL, é possível desfrutar de uma leitura agradável, rica em detalhes e informações que conferem a qualidade dos textos produzidos.

**Francisca Rosaline  
Leite Mota - UFAL**