

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2018) Núms.83-90, págs. 90-241.

### Editorial Número Especial

Observando la gobernanza: visiones desde la Amazonia

- |  |   |
|--|---|
| Pont Vidal, Josep<br><i>Universidade Federal do Pará</i>   | Gobernanza: Una propuesta observacional sistémica-procesual política y territorio<br>(2018-83, págs. 93-110)  |
| Marcia Elias, Leila<br>Pont Vidal, Josep<br><i>Universidade Federal do Pará</i>                          | Um estudo sobre a contribuição do sistema de informação de custos na gestão pública municipal<br>(2018-84. págs.111-130)  |
| García Reis, João Francisco<br><i>Universidade Federal do Pará</i>                                       | A Gestão dos Recursos na Polícia Militar do Pará: Percepção dos oficiais gestores e repercussões no crime<br>(2018-85. págs.131-149)                                |
| Ribeiro, Krishina Day<br>Pont Vidal, Josep<br><i>Universidade Federal do Pará</i>                        | Governança da Judicialização da Saúde: o papel do CNJ nas experiências em Tribunais Brasileiros<br>(2018-86. págs.150-167)  |
| Castello, Rebecca<br>Pont Vidal, Josep<br><i>Universidade Federal do Pará</i>                            | Um estudo sobre a contribuição do sistema de informação de custos na gestão pública municipal<br>(2018-87. págs.168-184)  |
| Cadete Costa, Francilene<br>Silva, Jayme Nascimento<br>Marcia Elias, Leila<br>Da Silva, Mauricio Dias    | Sistema de Custos no Setor Público: Um estudo nas Universidades Federais de Ensino Superior no Pará<br>(2018-88. págs.185-203)                                      |
| Lima, Leonardo Jovelino Almeida<br>Marcia Elias, Leila<br><i>Universidade Federal do Pará</i>            | Os sistemas de informações gerenciais contábeis como instrumentos de governança no setor público: uma análise no Estado do Pará (Brasil)<br>(2018-89. págs.204-223) |
| Moraes, Elena Pantoja<br>Marcia Elias, Leila<br>Pont Vidal, Josep<br><i>Universidade Federal do Pará</i> | Uma análise sobre a adoção das boas práticas de governança pelo Estado do Pará<br>(2018-90. págs.224-241)   |



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

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

## Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Ricardo García-Vegas  
Cecilia Güemes  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers



## Número Especial

### Observando la gobernanza: Visiones desde la Amazonia

---

Dada la gran cantidad de publicaciones recientes sobre la gobernanza en sus extensiones, definiciones y análisis, podemos preguntarnos ¿Por qué este número monográfico sobre la gobernanza? Pensamos que los motivos se pueden resumir en tres:

- *Primero*, pretende ser una contribución al actual debate sobre la noción de gobernanza, a partir de la óptica y de contribuciones teórico-conceptuales y empíricas, desde un núcleo de investigación en la Amazonia brasileña (GOPPCA).
- *Segundo*, en un plano teórico y conceptual (meta-gobernanza), expone y describe la delineación de gobernanza desde una perspectiva que se construye a partir del diálogo con diversos supuestos funcionales y con perspectivas constructivistas e interaccionistas.
- *Tercero*, expone resultados de investigaciones y tesis doctorales en una perspectiva interdisciplinaria, en la que convergen diferentes puntos de arranque normativos: Sociología Política y Administración y Gestión Pública, Contabilidad y Derecho.

El punto de arranque normativo de estos trabajos y contribuciones es diverso por que aporta y añade un valor enriquecedor al debate y análisis actual de la gobernanza. Creemos que la contribución interdisciplinaria contribuye para un valor a las extensiones, actuación y órdenes de análisis de la gobernanza, puesto que el conjunto de estas disciplinas se ocupa, desde diversas ópticas, de la misma actuación de la gobernanza: su buena práctica, transparencia, participación, dialógica, interaccional y emancipadora.

¿Cómo impulsamos este diálogo interdisciplinar entre tan diversas áreas de conocimiento con paradigmas, axiomas y referencias distantes entre sí? En las múltiples definiciones la gobernanza es concebida como el instrumento en el que se depositan las expectativas para la gestión y el gobierno de las políticas públicas, los cambios de formas de intervención pública y como paradigma impulsado por el Estado para la regulación del conflicto social. En sus definiciones aparecen en todas las publicaciones tres nociones centrales: *complejidad*, *dinámica* y *diversidad*. En las diversas concepciones neo-sistémicas aparecen un conjunto de teorías con la capacidad y el refinamiento conceptual que asumen estas tres nociones, además de poseer la capacidad analítica para describir la diferenciación de las sociedades actuales –“complejidad organizada”- en una perspectiva de diálogo interdisciplinar.

Este diálogo es impulsado—así como la mayoría de los trabajos que forman parte de este número- en el marco de debate e investigaciones del “Grupo Gobernanza, Organizaciones, Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonia” (GOPPCA), inserido en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) de la Universidad Federal do Pará (UFPA).

El motivo de la creación del GOPCCA viene dado por la necesidad de crear grupos de investigación estables en la región de la Amazonia. Tiene como objetivos principales la comprensión de la complejidad de la región a partir de un marco teórico que tres nociones centrales: la *complejidad de los problemas actuales, su dinámica y la diversidad de situaciones*. La observación de la complejidad permite además de facilitar las posibilidades actuación política y social en diferentes ámbitos de la gestión y la administración pública.

Hemos seleccionado un total de ocho contribuciones:

- El trabajo de **Josep Pont Vidal** aborda la noción de gobernanza en un plano teórico-conceptual desde la óptica neo-sistémica de gobernanza. Se vincula con las recientes teorías de la gobernanza y con las nociones conceptuales de "autodirección" de la sociedad ("*self-governance*" e "*interactive governance*"). Requiere que el direccionamiento de la gobernanza debe iniciarse en su interior, o sea, deforma endógena. Como conclusiones, formula y delinea las premisas todavía iniciales sobre la idea de una *gobernanza sistémica procesual*.
- En esta línea argumentativa, **Leila Marcia Elías y Josep Pont Vidal** ofrecen una reflexión y análisis de los modelos conceptuales de los sistemas de costos adoptados por el gobierno federal y estadual. En base a la variable como estos modelos están siendo insertados en la estructura administrativa y financiera de las administraciones públicas. Identifica como se obtiene la información para la toma de decisiones en el sector público y verifica las contribuciones de estos modelos para el desarrollo municipal. Como resultados principales, destaca la existencia de diversos modelos simultáneos, incluso siendo adoptados por diferentes niveles de gobierno (federal, estadual, local).
- **João García Reis** plantea la problemática de la violencia a partir de la óptica y análisis del proceso administrativo de la Policía Militar del estado de Pará (PMPA). Analiza en particular las repercusiones de su actividad operacional a partir de la percepción de los oficiales gestores. De esta forma expone y analiza el Sistema Integrado de Seguridad Pública y Defensa Social (SIEDS) y su interrelación y comunicaciones con otras instituciones y órganos de seguridad pública y defensa social. En su trabajo busca identificar cómo tiene lugar la gestión de la PMPA y cuáles son los principales problemas en la perspectiva de los oficiales que realizan tareas de gestión.
- **Krishina Ribeiro y Josep Pont Vidal**, abordan el panorama de la gobernanza a partir de la judicialización, considerando el principio de *deaccountability judicial institucional*, adoptado por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y la información en que los costos de la salud son calculados. La pregunta central que formula es: ¿cómo se efectúan las prestaciones de derechos sociales adoptando las estrategias de *accountability* institucional construidas por el CNJ? Destaca la relevancia de la *accountability* judicial decisional, referente a los costos en el área de la salud y los argumentos morales en decisiones judiciales y de la *accountability* judicial.
- La contribución de **Rebecca Castelo y Josep Pont Vidal** está dirigida a la propuesta de las prácticas de gobernanza pública en las Instituciones de Educación Superior (IES) a partir de un abordaje sistémico. Como estudio de caso focaliza una IES en la Amazonia: la Universidad Federal de Pará (UFPA). En el plano metodológico, la observación tiene como punto de partida los conceptos de autorreferencialidad y las limitaciones de la lógica binaria *input-output*, ampliándola con la introducción de conceptos autorreferenciales. Como resultado, es posible identificar limitaciones en la gobernanza en las universidades de la región de la Amazonia.

- El grupo de investigación formado por **Francilene Cadete, Jayme Nascimento, Leila Marcia Elias y Mauricio Días da Silva**, siguiendo el modelo conceptual inicial de análisis, observa la importancia de la gobernanza económica en las Instituciones de Enseñanza Superior (IES), Universidad Federal do Pará (UFPA) y Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA). Los resultados de las IES muestran que, aunque disponen de estructuras financieras y contables, no adoptan sistemas específicos para medir los costos. Como consecuencia, no prevén los costos parciales para mantener sus unidades en funcionamiento. Se considera que la ausencia en la implementación de un Sistema de Costos dificulta la toma de decisiones y la calidad de los gastos públicos.
- En la óptica de la contabilidad y la gobernanza en el sector público, **Leonardo Jovelino y Leila Marcia Elías** analizan los sistemas de información gerenciales ofertados por las empresas. Como interrogantes centrales se plantea: la verificación de las informaciones utilizadas por los municipios del estado de Pará y el análisis de la aptitud para atender las Normas Brasileñas de Contabilidad Aplicadas al Sector Público. La observación ha permitido un avance en la transparencia en el plano municipal y local sobre prestación de cuentas y la lucha contra la corrupción.
- Siguiendo esta óptica de análisis de la gobernanza pública, **Elen Pantoja** juntamente con **Leila Márcia Elías y Josep Pont Vidal** muestran las buenas prácticas de gobernanza en una observación en el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). La observación tiene dos objetivos principales: identificar las buenas prácticas de gobernanza pública que tienen como objetivo la mejora de la Administración pública y mostrar qué medidas adopta el gobierno del estado de Pará para la mejora de esta gobernanza. La observación muestra los trabajos publicados por el TCU. Como conclusiones destaca que solamente el setenta por ciento de los "diez pasos" para la mejora de la gobernanza fueron implantados por medio de legislación, y es largo el camino por recorrer del estado de Pará en la reestructuración administrativa para lograr la excelencia en la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Josep Pont Vidal.  
 Coordinador de número especial

## Gobernanza: Una propuesta observacional sistémica-procesual política y territorio

Pont Vidal, Josep

*Universidade Federal do Pará*

 josevidal@ufpa.br

Documento recibido: 15 octubre 2017  
Aprobado para publicación: 26 febrero 2018

---

### Resumen

La gobernanza en sus diversas extensiones y fundamentada en los recursos teóricos sociológicos y politológicos normativos presenta limitaciones teóricas y operativas. La variedad de extensiones del concepto de gobernanza ponen en evidencia la ambivalencia de la idea que se tiene. En los planos polity y politics planteamos la idea amplia de una meta-gobernanza sistémica procesual, que integra la capacidad conceptual de observación de las diversas operaciones factuales de las áreas de conocimiento, y abre posibilidades operativas de integrar la política y la administración con el territorio. Incluye también las dimensiones y niveles relativos a su orientación fáctica multi-nivel en sus procesos de acción del Estado y subjetivo.

### Palabras clave

teoría neosistémica; funcionalismo-constructivista; sistema político-administrativo; gobernanza sistémica; procesos.

### Abstract

Governance in its various dimensions, based on sociological theories and political regulations resources, presents theoretical and operational limitations. The governance concept has many aspects, highlighting certain ambivalence in its content. At the Polity (constitutional norms and principles) and Politics (complementary laws and ordinary laws) levels, broad idea of procedural systemic meta-governance is proposed, which integrates the conceptual capacity of the various factual operations of the knowledge areas, and opens up operational possibilities for integrating politics and administration with the territory. It also includes the dimensions and levels related to its multi-level factual guidance for its subjective action processes and of the State.

## Keywords

Systems theory; constructivism; politico-administrative systems; systemic governance.

---

## Introducción

La variedad de definiciones y extensiones del concepto de gobernanza ponen en evidencia la ambivalencia de la idea que se tiene y de los ámbitos en que se aplica. La gobernanza es concebida como el instrumento en el que se depositan las expectativas para la gestión y el gobierno de las políticas públicas, los cambios de formas de intervención pública y como paradigma impulsado por el Estado para la regulación del conflicto social. En sus definiciones aparecen de forma constante en todas las publicaciones tres nociones centrales: *complejidad*, *dinámica* y *diversidad*.

La teoría neosistémica sintetiza, profundiza y modifica sensiblemente estas nociones y son ampliadas con otro concepto de *autoorganización*. La ontogénesis de la idea de gobernanza se ha generalizado entre diversas áreas de conocimiento (política, administración, territorio). Las actuales demandas socio-políticas, económicas y territoriales en el contexto de complejidad, riesgo y confusión generaliza, conllevan la posibilidad y necesidad de repensar los problemas planteados en las perspectivas de gobernanza utilizadas habitualmente. En suma, el debate conceptual en torno a la gobernanza se encuentra inmerso en una situación de reconceptualización y constante revisión en el plano operativo y el teórico conceptual.

*El plano operativo*, vinculado con la aparición de la crisis económica y financiera mundial en el año 2007 ha tenido impactos y secuelas sociales que siguen todavía vigentes, y que han conducido a que la teoría de la dirección<sup>1</sup> -y de la gobernanza- se encuentre en una situación de escepticismo y "crisis" (Bailey, 2005), o incluso inmersa "en un montón de ruinas" (Willke, 2014). El modelo orientado a la libre competencia y a la "autorregulación del mercado" ha producido profundas asimetrías. Las prácticas y modelos de gobernanza han dejado profundas huellas y sembrado decepción, de tal forma que se manifiesta una confusión y resignación generalizadas. Los modelos de planificación y de gobernanza económica (centralizada) están totalmente desacreditados al igual que también lo están los modelos que se basan exclusivamente en el mercado. Una teoría de la gobernanza que se sustente en la doble incapacidad (planificación y mercado) y que vincule al territorio tiene consecuencias en las Ciencias sociales y políticas.

*En el plano teórico-conceptual*, la teoría sistémica de gobernanza se vincula con la nueva teoría de la gobernanza y con las nociones conceptuales de "autodirección" de la sociedad (*Selbststeuerung*) (Willke, 2014; Mayntz; Scharpf, 1995), "self-governance" (Kooiman, 2003:92), "interactive governance" (Kooiman, et al. 2008) y en relación con las políticas (Sorensen; Triantafillou, 2009). Sin embargo, por medio de las nociones de autonomía y la lógica de la sociedad es posible llegar a la conclusión teórica de no es posible influenciarla o direccionarla desde el exterior -o sea, de otro sistema-, sino que su direccionamiento debe iniciarse en su interior, por lo que resulta inexacto referirse a formas externas de gobernanza. En las referencias a la gobernanza neosistémica, la teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhman refuerza esta hipótesis con el concepto de "cierre operativo" de los sistemas sociales complejos.

---

<sup>1</sup> La palabra inglesa *governance* se equiparó con *governing* (como forma procedimental de gobernar). En Alemania se ha utilizado indistintamente el término inglés *governance* utilizándose como sinónimo de *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección) Renate Mayntz, 2001.



En esta situación aparece necesario un debate teórico conceptual con el objetivo de reconceptualizar el término en los planos polity y politics, que implique repensar las hipótesis de autoorganización y autorregulación de la sociedad desde una perspectiva que la diferencie de las propuestas normativas de gobernanza política o de gobernanza basada en la descripción normativa de la coordinación entre actores e instituciones (Kooiman, 2003; Cerrillo, 2005; Prats, 2005), o de "gobernanza regulatoria" (diseño institucional de agencias regulatorias) dado por organismos internacionales (OCDE, FMI, BM, PNUD, BERD). En este contexto de análisis, la variable contextual de la complejidad es esencial para repensar las vertientes operativas y extensiones, e iniciar el diseño de la idea de gobernanza sistémica que integre las operaciones factuales concretas en sus diferentes niveles.

En la perspectiva analítica de la gobernanza de segundo orden (Kooiman 2005:71) y base a las cuestiones expuestas, formulamos la presuposición analítica que puede resumirse como: la proliferación operativa de las extensiones de gobernanza que parcialmente se manifiesta entre la acción del Estado y los procesos observacionales que tienen el objetivo de la conexión entre la política, administración y el territorio, se han mostrado insuficientes tanto en el plano conceptual como en el operativo. Ello se debe: primero, a un problema teórico-conceptual de las diversas extensiones del término normativo gobernanza son limitadas en su operatividad; segundo, a la falta de las correspondientes observaciones empíricas en la perspectiva de los cambios en los sistemas funcionales sociales como consecuencia de la ausencia de la capacidad operativa de diferenciarlos.

Una respuesta adecuada a las limitaciones teóricas de este tipo de descripción y de extensión de la gobernanza en las diversas áreas de conocimiento, solo puede provenir de un replanteamiento teórico-conceptual del término. En este sentido, planteamos la idea de una gobernanza sistémica que posea la capacidad teórico-conceptual y operativa de integrar las diferentes perspectivas provenientes de diversas áreas de conocimiento en este caso la política, la administración y que posibilite un vínculo conceptual y operativo con el territorio. La descripción conceptual la realizamos a partir de tres variables explicativas. Primera, la perspectiva política y la extensión con el territorio. Segunda, el direccionamiento estatal y la gobernanza. Tercera, la diferenciación funcional de la sociedad.

En esta línea argumentativa, organizamos este trabajo en tres apartados. Primero, exponemos las posibilidades y limitaciones de debates recientes de gobernanza. Segundo, analizamos las aportaciones teórico-conceptuales de la gobernanza en la perspectiva neosistémica y las limitaciones y paradojas que aparecen. Tercero, formulamos las premisas teórico-conceptuales de la propuesta de idea de una gobernanza sistémica procesual. Debemos advertir que se trata de una propuesta todavía en fase de construcción conceptual<sup>2</sup>.

## 1. Debates recientes: aproximación y argumentación

La producción académica ha sido prolífica en diagnosticar los problemas derivados de la acción del gobierno y los cambios estructurales sociológicos y funcionales en la sociedad. La constitución de los sistemas permite acercarnos al entendimiento de la complejidad y facilitar mayores posibilidades de actuar socialmente. En la línea de análisis que focaliza los cambios sociales es posible distinguir dos posibilidades de observación.

---

<sup>2</sup> Expuesta en la Presentación de comunicación en Grupo de Trabajo. Congreso de Administración y Gestión Pública y Privada (Oporto, enero, 2015), y en la conferencia: "Gobernanza, Planificación y Desarrollo en la Amazonia. Hacia una nueva concepción de la gobernanza", Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia, SUDAM, Belém, marzo, 2017).

- 1) En el ámbito teórico se hace mención a la orientación de la sociedad y en la problematización en el tipo de gobernar, vinculándolo a su constitución de la diferenciación funcional (Schwinn, *et. al*, 2011; Aguilar, 2009; Poblete, 2011). Aquí la gobernanza es abordada y analizada en sus aspectos teóricos antes desvinculados entre sí. Publicaciones recientes se refieren a un tipo de modelo "postgubernamental" (Aguilar, 2010:23-25) en el sentido de implicar toda la acción del gobierno en sus potencialidades gerenciales y en el ámbito germánico de "dirección", situación ya fue abordada y anticipada en profundidad en la década de los años ochenta. Los enfoques apuntan a la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad que sobrepase la habitual reproducción del proceso de dirección estructurado por la acción del gobierno y las paradojas que originan.
- 2) Aparece necesario profundizar sobre el origen operativo del término con las transformaciones estructurales y funcionales y con la aparición de nuevos riesgos y dinámicas no resueltas que experimentan las sociedades actuales, y que afectan directamente el ejercicio del gobierno en sus aspectos de prácticas (endógenas) y de capacidades (exógenas) (Aguilar, 2009:27).

Se ha optado por establecer un vínculo más descriptivo con los modelos de gestión definiendo estas transformaciones en el contexto de una Nueva Gobernanza Pública, que en algunos textos aparece con definiciones como "*holistic governance*" (Leat, Setzler *et al.* 2002; Osborne, 2006), "*new governance*" (Rhodes, 1996) y "*public governance*" (Skelcher, 2005)<sup>3</sup>. En estos puntos de vista se trata de un conjunto de ideas y formas de gestionar los actores que forman parte de la sociedad. Recientes publicaciones hacen referencia a la "*collaborative governance regimes*" (Emerson; Nabatchi, 2015).

Estas cuestiones han sido abordadas de diferente forma según los contextos político-culturales de cada país. En el ámbito hispanohablante se ha abordado principalmente esta segunda perspectiva (Aguilar, 2007; Prats, 2005), en la definición normativa de "buena gobernanza"<sup>4</sup> (Cerrillo, 2005) (que incluye los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia) la extensión de "*market governance*" (Donahue; Nye, 2002; Subirats, *et al*, 2009), o su vinculación con la planificación estratégica (Arenilla, 2015). En los países anglosajones se ha incidido en una gobernanza "efectiva" (Callahan, 2006), al dar énfasis en describir los principios que la sustentan y su conjunción con redes (Klijn, 2008).

En el ámbito de los países germánicos se ha incidido más en las especificidades conceptuales de la gobernanza y su naturaleza teórica con una semántica diferente al atribuirle un sentido amplio y referirse como "dirección estatal de la sociedad" (*etatistische Gesellschaftssteuerung*) (Schimank; Glasgow, 1984; Luhmann, 1988;1981; 1981a) al ser abordada como una "cuestión del direccionamiento" (*Steuerungsfrage*) (Mayntz 2003; Benz 2003) cuyos términos e implicaciones han sido extensamente debatidos en la perspectiva sistémica ya desde inicios de la década de los años ochenta y noventa (Willke, 2006; 1983; Luhmann, 1981; 1977; Glasgow; Gotsch; Schimank, 1985; Scharpf, 1989; Mayntz, 1997) y en conexión con los análisis del neocorporativismo. La aplicación de estas nociones tiene lugar en un contexto en el que aparece una crisis profunda de la gobernabilidad que en los países de habla germánica han denominado como "escepticismo de la dirección". Destaca las interacciones sociales como sistema "socio-cibernético" y "*self-governance*" (Kooiman, 2003).

En este trabajo focalizamos la perspectiva de gobernanza de *segundo orden*. En ella surgen una serie de limitaciones en las diversas definiciones y significaciones de gobernanza que se manifiestan las vertientes opera-

---

<sup>3</sup> Adrienne Héritier define: "Governance implies that private actors are involved in decision-making in order to provide common goods and that non-hierarchical means of guidance are employed" (Héritier, 2002).

<sup>4</sup> Como principios básicos Cerrillo sostiene que: "estén todos los actores que han de estar cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde. Los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les corresponden, y se puedan tomar decisiones" (Cerrillo, 2005:19).

tivas y en la extensión del Estado, y cuestiones teórico conceptuales sobre la descripción de la forma de gobernar (endógena y exógena) que deben ser tratadas en profundidad. En la perspectiva endógena la política viene representada por la indefinición conceptual existente y que se manifiesta en el diagnóstico de ingobernabilidad de las sociedades actuales.

El enfoque que se propone apunta a delinear la necesidad de pensar un nuevo proceso de dirección de la sociedad (y de gobernanza) que sobrepasa la reproducción del proceso todavía habitual jerárquico directivo. La idea de gobernanza que utilizamos aquí incluye e integra los conceptos teóricos de la teoría de sistemas autorreferenciales y el “constructivismo operativo” (Luhmann). También integra con las recientes aportaciones e interpretaciones pos-sistémicas procedentes de la sociología comunicacional (Leydesdorff, 2015) y de las corrientes interaccionistas que contemplan la inclusión de un sistema de conciencia sujeto.

## 2. Gobernanza y teoría neosistémica

Abordar la propuesta de la idea de una gobernanza sistémica con conceptos procedentes de la teoría de sistemas autorreferenciales de Luhmann, nos obliga a indicar que referencia sistémica es concebida y cuáles son las distinciones centrales. Su análisis sistémico se apoya en una metodología observacional heurística de carácter holístico, y que por lo tanto incluye la idea procesual dinámica en sus observaciones. Su descripción de gobernanza toma como punto de referencia el sistema político-administrativo y las operaciones de su estructura, los códigos y la diferenciación funcional. Dada la imposibilidad de cumplir aquí satisfactoriamente los requisitos sobre la ingente y compleja construcción teórico-conceptual luhmanniana, hemos optado por limitar sus referencias sistémicas a asumir las tres dimensiones que poseen los sistemas autorreferenciales y que configuran la idea de gobernanza sistémica procesual: *sistema*, *procesos* e *integración* (abordados más adelante).

Tres ámbitos centrales configuran la idea: la perspectiva política y el territorio, la dimensión estatal y la diferenciación funcional de la sociedad.

### 2.1. Perspectiva política y social

La crisis económico-financiera iniciada en el año 2007, ha contribuido a un “desprendimiento” de las capacidades de la gobernanza, o en otros términos han puesto de manifiesto la limitada capacidad de gestión efectiva interna (endógena) para hacer frente a los desafíos exógenos, convirtiéndose los problemas en permanentes. Publicaciones recientes han estudiado la “merma de performance directiva del gobierno” (Poblete, 2014:27) y la consiguiente “disminución de la confianza pública” (Brandsen; Holzer, 2009:2), y la pregunta consecuente si el sector público puede restablecer su legitimidad (Kopell, 2008; Lynn; Robichau, 2013).

En la perspectiva de la diferenciación política destaca que la gobernanza se ha relacionado con tres dimensiones de la actividad política: 1) con las formas de organización territorial y de la administración del Estado (*polity*); 2) con la forma en que son repartidas las responsabilidades y con la toma de decisiones (*politics*); 3) con la sociedad civil (en especial las ONGs) con el enfoque de la sociología política (relación)(*policy*). Mientras que la primera dimensión hace referencia a la estructura como precondition, la segunda problematiza en el proceso. Habitualmente se ha prestado mayor atención a la *policy*, (participación de los actores) y no se ha prestado suficiente atención a los postulados basados en *polity* y en *politics*, dada la existencia de agentes sociales y privados productivos que no habían sido identificados previamente (comp. Farinós, 2008). La omisión tiene

consecuencias puesto que estos agentes también poseen la capacidad de autorregularse, es decir, de resolver sus problemas de manera eficiente y eficaz independientemente de la acción del gobierno.

En el enfoque neosistémico, la sociedad se presenta de forma heterárquica fundada a partir de las semánticas directrices de los diversos sistemas sociales ("sin centro" y "sin vértice"). La sociedad no se concibe más en términos jerárquicos sino como "policéntrica" (Willke, 2014; 1992) o "funcionalmente policéntrica" –con "direccionamiento descentralizado" (Glagow; Willke, 1987) en la que cada sistema funciona a según su lógica. A pesar de los intentos de validar esta hipótesis, debe ser analizada con precaución. En este tipo de sociedad ningún sistema puede asumir un tipo de "dirección" superior o jerárquica sobre los restantes, aunque la política no ha dejado de disfrutar de un papel "direccionador" al presentarse como un "sistema global" (Luhmann). El proceso de selección ejecutado mediante la jerarquización de la contingencia y de los códigos, es el resultado de las comunicaciones intersistémicas operan en un plano conceptual mediante la configuración del esbozo de la idea de gobernanza sistémica y que incluye los distintos ámbitos funcionales de los diferentes sistemas.

En esta línea argumentativa, el sistema político contemporáneo está sujeto y condicionado también por una serie de mecanismos ineficaces que interfieren en su éxito o fracaso. En la concepción de sistema autorreferencial, la política parte en su propio rendimiento de dirección y se presenta desde el punto de vista de su propio horizonte de la experiencia como un sistema global. Luhmann destaca como problemas, la limitada diferenciación bidimensional habitual (dominados y dominantes), las formas en que observa su entorno, los códigos utilizados o la misma función del sistema político aspecto analizado y sintetizado por estudiosos de la teoría sistémica luhmanniana (Gonnet, 2010; Hellmann; Fischer; Bluhm, 2003; Krumm; Noetzel, 2001; Holz, 2003; Scharpf, 1989, entre otros).

En la propuesta que presentamos, asumimos como presupuesto (hipótesis secundaria) la política ejerce un tipo de direccionamiento o de "meta-contribución" (Schimank; Glagow, 1984:5) a la totalidad de la reproducción social, en cuanto que garantiza una integración de los restantes subsistemas. En este sentido, también Luhmann le atribuye una posición especial al definirla como "el destinatario último" y "última instancia" (Luhmann, 1993:156). Como direccionamiento o meta-contribución de este sistema, no nos referimos a que la política adquiera una posición jerárquica superior, sino a su "sentido" con capacidad autorreferencial de síntesis. La organización social se presenta de forma heterarquica<sup>5</sup> y policéntrica.

En esta acepción, el "sentido" significa que un sistema posee la capacidad de dar sentido a través del sentido de sus comunicaciones. Para la propuesta que diseñamos el sentido en la gobernanza surge a través de la selección de las comunicaciones intersistémicas y de la participación subjetiva del ser humano (Cuadro 1).

---

<sup>5</sup> La forma heterarquica rompe con el modelo jerárquico. Heterarquía consiste en un sistema de organizar el espacio, el tiempo y la sociedad. Son entendidos como autónomos y como individuos autosuficientes cuyas estructuras cambian constantemente de acuerdo con los cambios y necesidades.

**Cuadro 1. Supuestos centrales de la organización social y de diferenciación política en la teoría de sistema luhmanniana y en la propuesta de gobernanza procesual**

	Formas de organización <b>ESTRUCTURA</b>	Formas de repartir responsabilidades <b>PROCESO</b>	Formas de relacionarse <b>COMUNICACIONES / RELACIÓN</b>
<b>Organización social</b>	Sociedad como sistema de comunicaciones  Sociedad policéntrica	Sociedad como sistema de comunicaciones	Con entidades económicas, políticas, ONG
<b>(Teoría sistemas autorreferenciales)</b>	Política como meta-contribución (Luhmann) Democracia	Política como meta-contribución democracia	Forma de redes heterárquicas <sup>6</sup>
<b>Organización política</b>	Heterárquica "sin centro ni vértice"	Sociedad como sistema de comunicaciones	De bidiferenciación a "tridiferenciación" (Luhmann)
<b>Organización social</b>	Autoorganización Autorreferencia Sistema/ entorno <i>Network</i>	Autoorganización Autorreferencia  <i>Actor Network Theory</i>	Des-subjetivación del ser humano "Actante Rizoma" Redes
<b>Propuesta</b>	Multi-nivel  Heterárquica	Estado y actores  Autoorganización	Forma de redes heterárquicas  Re-subjetivación del ser humano
<b>Gobernanza sistémica procesual</b>	"sin centro ni vértice", sistema político preeminente	Autorreferencia  Redes formales-informales	Sentido surge del sistema conciencia
<b>Ideas centrales</b>			

Fuente: elaboración propia

## 2.2. Política y territorio

Fenómenos políticos recientes han mostrado la ausencia de la capacidad de gobernanza por parte del gobierno y su relación con el territorio. Estas funciones ponen en duda su facultad y capacidad para actuar y desempeñarse como agente director de la sociedad. Luhmann se ha ocupado de este fenómeno y llama la atención al colocar la disyuntiva en las democracias occidentales, en un plano extremo de suma cero. Según él, cuanto mayor la determinación política gubernamental, "tanto menor" la determinación de otro tipo (en forma de autoorganización social)<sup>7</sup>.

Autoorganización y autorreferencia aparecen como supuesto -e ideas clave- en la nueva forma de organización social en el contexto de debilidad y profundo cuestionamiento del sistema político contemporáneo y de sus semánticas y prácticas benefactoras traducidas en el Estado de bienestar y sus posibilidades de inclusión social de los sectores desprotegidos o excluidos.

En este contexto de análisis la pregunta sobre la posibilidad de la existencia de sistemas autoorganizados adquiere relevancia. En un plano teórico autopoietico o con referencias antropológicas, los seres humanos en su dimensión biológica y psicológica son sistemas autoorganizados. Al producirse la autoorganización de un

<sup>6</sup> Como "red" nos referimos a formas de conexión unidimensional o multidimensional para regular por medio de estructuras comunicadas entre sí. Redes heterárquicas no existe un sistema gobernante, sino que cada subsistema ejerce una influencia a los demás subsistemas.

<sup>7</sup> Luhmann lo lleva al extremo de afirmar: "cuanto más Estado, tanto menos libertad" (Luhmann, 1993:51). Su propuesta es clara en este sentido (con inconfundibles reminiscencias liberales y antiautoritarias), dirigiendo su análisis a los procesos de diferenciación social de las sociedades actuales.

sistema, este desarrolla también un ciclo de vida (Leydesdorff, 2015:14-28; Valera; Maturana 1984). En este pensamiento la dificultad aparece a la hora de extender esta cualidad a los sistemas sociales ya que han desarrollado otros conceptos operativos. En este plano de análisis, mientras se mantengan las operaciones de un sistema también se autorregula y aprende de los fallos y errores del pasado. La autorreflexividad interna en el sistema aparece como una condición para su autoorganización. No obstante, la autoorganización en un sistema social no puede considerarse todavía como una característica del sistema puesto que no todos los sistemas poseen esta capacidad, siendo necesario "mantenerse" como hipótesis (Leydersdorff, 2015:22). Se plantea a posibilidad de establecer un nexo entre que la gobernanza y la planificación estatal (descentralizada) en base a la hipótesis de que un sistema pueda asumir la función de orientar contextualmente a otros sistemas o actores colectivos.

Como posibilidades a la reconfiguración de los sistemas y subsistemas sociales, publicaciones recientes proponen como nociones e instrumentos analíticos: "*global governance*" o la expresión "*governance triange*" (Abbot; Snidal, 2009:29-53). Se refieren a la inclusión funcional de tres categorías de actores: los gubernamentales (con voz y voto), los representativos empresariales del sector privado (con voz pero sin voto) y las ONG e individuos con interés especial que integran la sociedad civil (con voz pero sin voto).

### 2.3. Direccionamiento estatal - Gobernanza

Dos ideas contrales retoman el debate de la idea luhmanniana. La primera, proviene directamente de la teoría de sistemas autorreferenciales, mientras que la segunda profundiza los problemas relativos a la diferenciación funcional. Ambas son necesarias para el análisis de la gobernanza en la perspectiva y la idea de sistemas autorreferenciales que proponemos.

En la década de los años ochenta los debates técnico-sociales y en la Ciencia política ya apuntaron a los problemas estructurales en que se enfrentaba el sistema político. Este se encuentra cada vez más en una difícil situación de direccionar la sociedad<sup>8</sup> (gobernanza) con una situación límite de su capacidad de dirección (Lehner, 1979).

En la Ciencia política se han evidenciado las diferentes semánticas entre los conceptos de "gobernanza" y de "dirección de la sociedad" (en los países anglosajones "*steering*"). Se incide en esta diferenciación al indicar que en el discurso de la gobernanza, el concepto aparece como un "contra-concepto" de la forma de dirección jerárquica (Mayntz)<sup>9</sup>. Para la politóloga la teoría de la dirección "como teoría sistémica cibernética" se refiere a la acción recíproca entre el sistema político, el sistema de los destinatarios, y el entorno social. El direccionamiento estatal entretanto, se diferencia de las formas no-estatales de dirección de la sociedad y de las formas en que la orientación-finalidad-medio las cuales se oponen a las instancias estatales y a los órganos de toma de decisiones gubernamentales cuyo resultado en la década de los años ochenta, en el ámbito de la gestión las palabras clave fueron las ideas de vaciamiento del Estado, con la consecuente terciarización y privatización de servicios públicos.

En la argumentación teórica sistémica, los sistemas parciales se ocupan de la reproducción social de tal forma que a su correspondiente función parcial sustantiva se concentran en el caso de la economía en la confección de bienes para la satisfacción, la ciencia para la procura de verdades, o el sistema de salud para el mantenimiento biológico de los miembros de la comunidad.

---

<sup>8</sup> Bajo el término de dirección de la sociedad, se distingue el Estado (institucionalizado mediante parlamentos, gobiernos y administraciones) que actúan como el único centro de control político.

<sup>9</sup> En palabras de la politóloga: "*Governance* se refiere a la totalidad de las formas existentes de reglamentación colectiva de los hechos sociales: desde la institucionalización de la autorregulación de las sociedades civiles, las diferentes formas de cooperación de los actores estatales y privados hasta la acción soberana de los actores estatales" (Mayntz, 2004:66).

#### 2.4. Diferenciación funcional de la sociedad

La diferenciación funcional de la sociedad ha sido extensamente abordada en la corriente neosistémica y funcionalista y en sus especificidades sociológicas (Stichweh, 2014; Luhmann 1982, entre otros). En la perspectiva funcional, se trata de un proceso mediante el cual los sistemas parciales que componen la sociedad se distinguen y diferencian por medio de asumir operaciones y funciones específicas del entorno y de otros sistemas y subsistemas. Entre estas operaciones la información producida y emitida es la principal. En el contexto político al que estamos haciendo referencia los subsistemas (o sistemas parciales) sociales deben proporcionar siempre más información detallada sobre sus respectivas operaciones procedentes del sistema política, además de traducir e interpretar el lenguaje específico de la política.

Esta operación puede ser realizada de forma inversa (circular) y significa que el sistema política debe también proporcionar informaciones por lo que se le atribuye una posición especial en la jerarquía sistémica. Como consecuencia la política debe estar en un "nivel más elevado de las informaciones no supervisadas anteriormente" procedentes de los subsistemas sociales (Schimank; Glagow, 1984:12). Los subsistemas por su naturaleza funcional poseen una especialidad de sus funciones. Esta especialidad se produce cuando un sistema goza de una prioridad para cada función frente a otras funciones y cuya diferenciación aumenta las posibilidades de acceso a cada sistema parcial. Estos sistemas parciales estimulan las interdependencias comunicativas mediante el establecimiento de operaciones de selección. La prioridad de función del sistema político administrativo es ofrecer unas directrices de acción a la sociedad mediante políticas públicas.

El punto de vista de la unidad en la que se diferencia el sistema parcial del entorno se encuentra en la función de que solo el sistema ha diferenciado, siendo que goza de prioridad frente a otras funciones. Así por ejemplo, la diferenciación del entorno del sistema político se establece a partir de las operaciones internas de este sistema (creación de instancias de toma de decisiones) y no a partir de la totalidad del sistema social o del entorno. En la perspectiva sistémica la prioridad funcional de un sistema se dirige pues a su entorno y no al sistema en su conjunto.

#### Funcionamiento de las operaciones

El marco en el que tienen lugar estas operaciones procede de la descripción de la sociedad se caracterizada por la ausencia de un "vértice o centro", y en la que los sistemas autónomos (subsistemas) operan independientemente unos con otros. La especialización funcional no se basa en una multifuncionalidad difusa, sino que permite a cada subsistema que forma parte de la sociedad funcionalmente diferenciada, otro tipo de sensibilidad de las formas de abordar los fenómenos. Esta forma de operar y la sensibilidad de cada sistema, se manifiestan adaptándose a las formas de operar de los fenómenos (entorno), según las exigencias de la respectiva función de cada sistema.

Siguiendo esta lógica, los sistemas deben adaptarse a las exigencias de otros sistemas, aunque la adaptación de un solo sistema no es suficiente para conseguir la necesaria integración ya que los respectivos sistemas y subsistemas. Cada sistema parcial debe proporcionar siempre más información detallada sobre sus respectivas operaciones procedentes de la política (sistema político), con lo que deben traducir el lenguaje procedente de la política. Con el aumento de la diferenciación funcional, se sofistican las posibilidades de dirección de la sociedad de tal forma que se vuelve prácticamente imposible su direccionamiento y también significa que la política debe estar en el nivel más elevado de las informaciones. Ello repercutirá en el aumento de la diferenciación funcional y una mayor necesidad de direccionamiento. Aportaciones técnicas recientes muestran que mayor será la exigencia también y las expectativas de la política, que deberá estar en el nivel más elevado de las informaciones.

### **Diferenciación funcional y “triple diferenciación”**

Publicaciones recientes establecen una conexión de causa-efecto en la diferenciación funcional de las sociedades complejas actuales al asociar las formas de gobernar con los cambios estructurales que están ocurriendo en las sociedades. En la perspectiva de la diferenciación funcional de la sociedad es necesario tener en cuenta dos cambios centrales en la diferenciación funcional de la sociedad y cambios en la acción de gobernar (Aguilar, 2007; Poblete, 2014).

En este tipo de sociedades la existencia y disposición de una variedad de instrumentos de la gobernanza (o “dirección política”) es uno de los determinantes más importantes para la estabilidad social y la continuidad del desarrollo y evolución. A diferencia de los otros sistemas parciales, la política constituye una “meta-contribución” para la regulación social (Schimank; Glasgow, 1984:10) y como “factor de cohesión” (Poulantzas, 1968) en tanto que garantiza la integración de los otros sistemas parciales.

Resulta evidente que esta descripción de la sociedad tiene implicaciones para el sistema político. A diferencia de los sistemas políticos tradicionales caracterizados por la diferenciación bidimensional (dominados y dominantes), los actuales sistemas políticos se fundamentan en la diferenciación subsistémica de la “triple diferenciación” entre Política, Administración y Público (Luhmann, 2007:62-63). Cada uno de estos subsistemas, pasa a ser como un sistema autónomo en sus operaciones especiales, simultáneamente puede ser percibido como el entorno de otros subsistemas. Así pues el entorno del sistema económico puede ser el sistema de salud o el entorno del sistema jurídico puede ser el sistema económico. Mediante la comunicación se filtra en el proceso comunicativo de los otros subsistemas con otros subsistemas. Estas operaciones tienen consecuencias importantes en la lógica sistémica ya que un sistema se orienta de forma creciente hacia su interior (autorreferencialidad de operaciones), además de perder asimetría respecto a otros sistemas, convirtiéndose en una circularidad dinámica (entrópica, o sea, distanciándose de la lógica jerárquica “arriba abajo” o “top-down”).

## **3. Premisas teórico-conceptuales configuradoras de la gobernanza sistémica**

Para la propuesta que presentamos aquí destacamos dos ámbitos teóricos centrales que configuran la idea de gobernanza sistémica: el comunicacional y la capacidad de pensamiento.

Para el ámbito comunicacional recurrimos a las aportaciones constructivistas y la noción de autopoiesis procedentes de los neuropsicólogos Humberto Maturana y Francisco Valera (1984) poco conocidas en la Ciencia política y de la Administración pública. El concepto de autopoiesis en su planteamiento original –para Maturana y Valera: “dominios lingüísticos de la conciencia humana” (Maturana; Valera, 1984:137). Esta idea nos posibilita retomar la idea de autoorganización (y la autoproducción) de los sistemas en una perspectiva de sistema vivos, y en concreto de construcción de sus propias identidades mediante un sentido creado por un ser humano. El concepto permite asumir en modo operativo el nivel subjetivo de la acción individual no vinculada a los actores colectivos (Cuadro 2).



Cuadro 2. Premisa y conceptos centrales de la gobernanza neosistémica

<b>Nociones centrales</b>	<b>Complejidad</b> <b>Dinamismo</b> <b>Diversidad</b> <b>Autoorganización</b>
<b>Teoría neosistémica</b>	Perspectiva política Direccionamiento estatal Diferenciación funcional de la sociedad: I) operaciones II) "triple diferenciación"
<b>Supuestos teórico-conceptuales meta-gobernanza sistémica</b>	Capacidad de pensamiento Estructuras Sistema Integración Procesos

Fuente: elaboración propia

### 3.1. Capacidad de pensamiento

Para la capacidad de pensamiento está sustentada por dos ideas centrales la forma de concebir la *estructura* y la semántica de *proceso*. Con ellas nos diferenciamos del individualismo metodológico que prioriza la estructura y los cambios por medio de elementos individuales de los individuos. La idea de proceso que utilizamos procede de las ideas del interaccionismo simbólico. Se postula como premisa básica que la sociedad está formada por individuos, y que por lo tanto son sujetos con una composición psíquica y con capacidad de pensamiento. La capacidad de pensamiento reside en la mente, concebida no como una estructura sino como un proceso ininterrumpido.

### 3.2 Estructuras

Las estructuras –ya sean medios simbólicamente diferenciados o en forma de diferenciación-, son comunicaciones en constante transformación. Son comunicaciones dinámicas que al ser utilizadas se transforman. La similitud entre las premisas interaccionistas y las operaciones comunicacionales en la teoría luhmanniana, aparece con el reconocimiento central del proceso de interacción social que configura la capacidad de pensamiento. Esta capacidad es configurada por la socialización y por la interacción social y su forma específica en la socialización (Berger; Luckmann). Se distancia de la concepción estructural sistémica ya que el pensamiento no lo consideramos como una estructura sino como parte de la mente que se diferencia del cerebro fisiológico.

La adopción de la idea de concebir la capacidad de pensamiento como un *proceso* en un sentido interaccionista tiene consecuencias para el abordaje de la idea de gobernanza sistémica. La idea que proponemos nos permite operar en el plano sistémico en el nivel subjetivo del sistema. No profundizaremos en esta línea aquí, indicando tan solo las posibilidades operativas de introducir este nivel observacional.

### 3.3. Sistema e integración

La idea que presentamos es constituida por tres conceptos funcionales centrales: *sistema*, *integración* y *proceso*.

## Sistema

Como *sistema* nos remitimos a la premisa definitoria de Luhmann (1984) según la cual un sistema se convierte en sistema: "si por medio de sus propias operaciones el sistema se vuelve a si mismo sistema". La autorreferencialidad en sus operaciones lo caracterizan como un sistema cerrado cuya principal diferenciación consiste en la diferencia con el entorno. Los tres sistemas principales en que se sustenta la sociedad (jurídico, económico y político-administrativo) poseen cada uno de estos un entorno interno y otro externo. En el sistema político el entorno interno está formado por otros partidos, parlamento, electores, familia, mientras que el externo se configura por los otros sistemas y subsistemas y sus entornos.

## Integración

Como *integración* nos referimos a la contemplación de forma no jerarquizada los diferentes niveles de observación (meso, macro, micro) y de asumir además el nivel subjetivo. Con el nivel subjetivo retomamos la inclusión de sujeto en el sentido antropológico y representado por el interaccionismo simbólico, definido como un "sujeto con capacidad de pensamiento"<sup>10</sup>. No solo retomamos los imperativos del sistema general de la acción (resumidos en sistema cultural, sistema social, organismo conductual y sistema de la personalidad parsoniano) sino que asumimos los principios del ser humano esbozados por el interaccionismo simbólico.

La *integración* es posible operativizarla en los niveles observacionales. Posee la capacidad operativa de filtrar e integrar comunicaciones procedentes de los subsistemas funcionales y de transmitirlos nuevamente de forma vinculante. El principio de integración delinea lo que podría ser una especie de "meta-gobernanza". La idea que proponemos se basa en el supuesto de configuración teórica de una operación observacional que denominamos gobernanza sistémica. En un plano operativo tiene la posibilidad de observar en un plano los subsistemas sociales con el objetivo de obtener informaciones para analizar los cambios funcionales y autorreferenciales y los posibles cambios emergentes en los códigos de cada uno de estos (lo que induce a una cierta semejanza con el método heurístico de conocimiento). La operación tiene la ventaja de obtener una visión general intersistemas mediante una serie de informaciones (cualitativas y cuantitativas) para la posterior toma de decisiones.

## Procesos

Por último, por *procesos* nos referimos a la perspectiva interaccionista en la que los significados se modifican mediante un proceso. En esta perspectiva, contempla una conciencia como resultado de un proceso previo. La conciencia no solo se dirige a los fenómenos y a los hechos, sino que es el resultado de un proceso atemporal, al estar las vivencias en una secuencia sucesión en el tiempo. Estas vivencias suponen un entramado de conexiones entre el yo y el mundo, además de definir los espacios de sentido, de tal forma que son entendidas como estadios de experiencias, en las que la conciencia deviene en diversas formas a la conciencia. En este entendimiento la experiencia es una forma de conciencia, mientras que la vivencia es una parte del mundo. La vivencia, como la conciencia adquiere a ser casi como la conciencia.

## Conclusiones

Hemos expuesto que la teoría de sistemas asume la doble pretensión central de ser una teoría para la teoría y también una teoría para la práctica. Las limitaciones o incapacidad del sistema político aparecen en la forma de prevenir y de ofrecer las respuestas necesarias (endógeno) y en sus capacidades de gestión, como las que se derivan de un entorno con cambios sociales y estructurales funcionales no percibidos previamente (exóge-

---

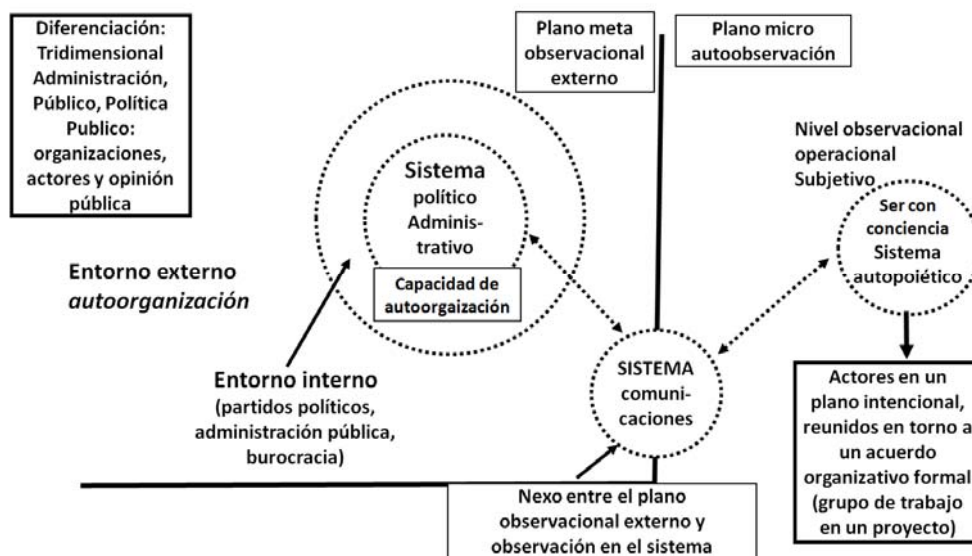
<sup>10</sup>La capacidad de pensamiento del ser humano en el sentido sociológico está ampliamente desarrollada por Blumer (1969), Manis y Meltzer (1978) y Mead (1975).

nos). Ambos factores están estrechamente vinculados en la forma como se ha comprendido la diferenciación funcional de la sociedad. El sistema político-administrativo, y la política como “meta-contribución” para la reproducción social garantiza también la integración de los otros sistemas parciales y subsistemas..

Para la idea de gobernanza sistémica introducir el plano subjetivo representa la posibilidad de aportar las informaciones necesarias para la comprensión de la acción y del impacto en los respectivos subsistemas en el plano de la toma de decisiones individual. Esta opción permite disponer de informaciones sobre las preferencias y actitudes respecto a las decisiones y acciones colectivas influenciadas por los procesos (sistémicos) pero también por la capacidad de pensamiento en un sentido interaccionista.

La propuesta opera exclusivamente por medio de comunicaciones que son simplificadas en base al conjunto de las diferenciaciones funcionales de los sistemas de la sociedad y los códigos que emanan de cada sistema. La inferencia de los códigos corresponde al observador, puesto que no se limita a códigos binarios sino a posibilidades más amplias. Puede sobrepasar la posibilidad buen/mala gobernanza para ampliarse a una gobernanza buena, con deficiencias, rectificable en algunos aspectos, o mala para la política (Figura 1).

Figura 1. Sistemas y niveles que integran la idea de meta-gobernanza sistémica procesual



Fuente: elaboración propia

El esbozo demeta-gobernanza sistémica procesual no consiste en crear en un plano teórico un sistema con operaciones autorreferenciales, o una nueva estructura burocrática o administrativa, sino que se trata de un modelo teórico (y por lo tanto abstracto) que dispone de la capacidad operativa de seleccionar las comunicaciones y los códigos procedentes de los otros sistemas que conforman la sociedad y de la acción individual. El sistema político asume un papel de coordinador de las comunicaciones procedentes de los otros subsistemas. La gobernanza sistémica como operación coordinadora, ejerce la función de observar y filtrar las informaciones relevantes y esenciales procedentes de los otros subsistemas. Las comunicaciones procedentes de otros sistemas y surgidas de estos son filtradas, seleccionadas e interpretadas por cada subsistema en un lenguaje de codificación común. Por último, posee la capacidad de diálogo interdisciplinario mediante el instrumental común a las disciplinas de ciencia política, administración, geografía (complejidad, sistema, operación).

La idea que aquí esbozamos sobrepasa las limitaciones de los presupuestos conceptuales funcionales de especialización temática habituales, limitados a través de códigos específicos de partida referenciados en los procedimientos binarios derivados de las extensiones disciplinarias de partida (política, ciudad, territorio, administración) originadas en la organización disciplinaria tradicional del conocimiento. En la perspectiva neosistémica las reivindicaciones regionalistas o nacionalistas pueden servir para favorecer los intereses funcionales de las élites locales, en la que la legitimidad de las decisiones mayoritarias absolutas, mayorías relativas, también deben ser reanalizadas<sup>11</sup>.

El sistema político ha asumido estas aspiraciones en decisiones vinculantes. En este sistema ha provocado una función de especialización en las comunidades territoriales de los respectivos subsistemas. En este caso, el territorio ha de entenderse como el espacio en el que actúan los subsistemas (entorno). El "lugar" – territorio- se define como sistema global culturalmente y lingüísticamente diferenciado por las comunicaciones y códigos que emanan de los sistemas parciales. El entorno interno de este sistema es el ámbito o entorno político-administrativo en el que se insieren los códigos lingüísticos y culturales.

Por último, destacamos que el debate del meta-direccionamiento de la sociedad se reafirma la democracia como modelo de dirección de las sociedades complejas, aunque no debería olvidar el interrogante sobre si la idea de democracia es el único modelo posible de organización de sistemas complejos, o si es posible que pueda existir otro modelo. 🗣️

---

<sup>11</sup> En una perspectiva crítica Claus Offe (1984) llama la atención sobre los problemas y procedimientos de las decisiones mayoritarias. Experiencias consultivas de Italia (2016) y de Brasil (2011) ponen de manifiesto las limitaciones de los conceptos en que se apoya la gobernanza política y territorial, básicamente en el ámbito de la acción del gobierno de los asuntos públicos, siendo una de las causas teóricas la utilización de presupuestos limitados conceptualmente

## Referencias

- Abbott, K. Kenneth y Snidal, Duncan 2009. "The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state" en *The Politics of Global Regulation*, pp. 44-88. Princeton: Princeton University Press.
- Aguilar, Luis 2009. *Gobernanza: normalización del concepto y nuevas cuestiones*. Barcelona: Esade.
- Amorim Neto, Octávio 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.
- Arenilla, Manuel 2015. *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica*. Madrid: Dykinson.
- Bailey, David Dir. 2005. Governance of the crisis of governmentality. Applying critical state theory and the european level, *Journal of European Public Policy*, 13(1): 16-33.
- Bang, Henrik 2003. *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Benz, Arthur 2004. "Multilevel Governance. Governance im Mehrebenensystem", en Arthur Benz, Hrsg. *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, pp. 125-146. Wiesbaden.
- Beyerle, Matthias 1994. *Staatstheorie und Autopoiesis. Über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts*. Frankfurt, a.M.: Peter Lang.
- Branden, Taco y Holzer, Marc 2009. *The Future of Governance*. Washington: GEAP/EGPA/ASPA.
- Caffani, Fabricio y Pistor, Katharina 2014. Regulatory capabilities: A normative framework for assessing the distributional effects of regulation, *Regulation & Governance*, 9(2): 95-107, doi: 10.1111/rego.12065
- Cerrillo, Agustí 2005. "La gobernanza hoy: introducción" en A. Cerrillo, 10 *Textos de referencia*, pp. 11-36. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Donau, John y Nye, Joseph Edit. 2002. *Market-Based Governance. Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. Washington: Brookings Institution Press.
- Druwe, Ulrich 1989. "Rekonstruktion der "Theorie der Autopoiese" als Gesellschafts und Steuerungsmodell", en Axel Görlitz Hrsg. *Politische Steuerung sozialer Systeme. Mediales recht als politisches Steuerungskonzept*. Pfaffenweiler.
- Duit, Andreas y Galaz, Victor 2008. Governance and Complexity. Emerging Issues for Governance Theory, *Governance*, 21(3): 311-335. doi: 10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x
- Emerson, Krik y Nabatchi, Tina 2015. *Collaborative Governance Regime*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Gawron, Thomas 2010. *Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz: zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung*. Leipzig: Forschungsverbund KoReMi.
- Gonnet, Juan Pablo 2010. La política desde la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann, *Argumentos*, (64): 303-310.
- Görlitz, Axel y Burth, Hans-Peter 1998. *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. Opladen.
- Hellmann, Kai-Uwe y Fischer, Karsten; Bluhm, Harald Hrsg. 2003. *Das System der Politik*. Berlín: Springer.

- Héritier, Adrienne 2002. "Introduction", en Adrienne Héritier Hrsg. *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman.
- Holz, Klaus 2003. "Politik und Staat. Differenzierungstheoretische Probleme in Niklas Luhmann Theorie des politischen Systeme", en Kai-Uwe Hellmann; Karsten Fischer; Harald Bluhm Hrsg. *Das System der Politik*, pp. 34-48. Berlin: Springer.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003. *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt a.Main: Suhrkamp.
- Klijn, Erik-Hans 2008. *Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 years of research on the theme*, *Public Management Review*, 10(4): 505-525
- Kooiman, Jan 2003. *Governing as governance*. London: Sage.
- Kooiman, Jan y Bavink, M.; Chuenpagdee, R., Mahon, R.; Pullin, R. 2008. *Interactive Governance and Governability: An Introduction*. *Journal of Transdisciplinary, Environmental Studies*, 7(1): 1-11. Disponible en: <http://dare.uva.nl/document/2/59200>
- Kooiman, Jan y Van Vliet, Martijn 2000. *Self-Governance as a mode of Societal-Governance*, *Public Management*, 2,3(19): 359-377. doi: <https://doi.org/10.1080/14616670050123279>
- Kopell, Jonathan 2008. *Global governance organizations: Legitimacy and authority in conflict*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 18.2 (2008): 177-203.
- Krumm, Thomas y Noetzel, Thomas 2001. "Exzentrische Systemtheorie der Politik", *Politische Vierteljahresschrift*, 42(4): 709-718.
- Lange, Stefan y Braum, Dietmar 2000. *Politische Steuerung zwischen System und Akteur*, Opladen, p. 101.
- Leat, Diana y Setzler, Kimberley et al. 2002. *Towards holistic governance: the new reform agenda*. Basingstoke: Palgrave. DOI: 10.1093/parlij/gsg026.
- Leydesdorff, Loet 2015. *Una teoría sociológica de la comunicación. La autoorganización de la sociedad basada en el conocimiento*. México: Universidad Iberoamericana.
- Lynn, Laurence y Robichau, Robbie 2013. *Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance*, *Journal of Public Policy*, 33(2): 201-228.
- Luhmann, Niklas 1981. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München/Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas 1981a. "Theoretische Orientierung der Politik", en Niklas Luhmann Hrsg. *Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation*, pp. 287-293. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1989 "Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag" *Politische Vierteljahresschrift*, 30(1):4-9
- Luhmann, Niklas 1988. "Selbsreferentielle Systeme", en Fritz B. Simon Org. *Lebende Systeme: Wirklichkeitskonstruktionen in der systemischen Therapie*, p. 47-53, Berlin.
- Luhmann, Niklas 1977. *Differentiation of Society*, *Canadian Journal of Sociology*, 2:29-33.
- Maturana, Humberto y Valera, Francisco 2003. *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Buenos Aires: Lumen.
- Mayntz, Renate 2005. "Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?", en F.G. Schuppert Hrsg. *Governance-Forschung*, pp. 11-20. Baden-Baden

- Mayntz, Renate 2001. "Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive", en Peter Burth, y Axel Görlitz Hrsg. Politische Steuerung in Theorie und Praxis, pp. 7-27. Baden-Baden.
- Mayntz, Renate y Scharpf, Fritz Hg. 1995. Steuerung und Selbsoorganisation in staatnahen Sektoren en R. Mayntz; F.W. Scharpf (Eds.) Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, pp. 9-38. Frankfurt a.Main.: Campus.
- Offe, Claus 1984. "Politische legitimation durch Mehrheitsentscheidung?", en Bernd Guggenberger; Claus Offe Hrsg. An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, p. 150-183. Opladen: VS Verlag.
- Osborne, Stephen 2006. The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8(3):377-387, doi: 10.1080/14719030600853022, Disponible en: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf>
- Pasquino, Giacarlo 2015. La Costituzione in trenta lezioni. Utet.
- Poblete, Mario 2011. "Gobernanza y diferenciación funcional en órdenes sociales complejos. Una aproximación al caso Latinoamericano", *Revista Ciencias Sociales*, 26: 25-37.
- Poulantzas, Nikos 1968. Politische Macht und gesellschaftliche Klassen. Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz 1989. "Politische Steuerung und Politische Institutionen", *Politische vierteljahresschrift*, (30): 10-21.
- Pont Vidal, Josep 2017. A teoria neosistémica de Niklas Luhmann e a noção de autoapoiese comunicativa nos estudos organizacionais, *Cadernos Ebape.Br*, 15(2): 274-291, Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/57480/66320>,
- Pont Vidal, Josep 2016. La innovación en la gestión pública. Madrid: La Catarata.
- Pont Vidal, Josep 2015. Autopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista, *Revista Interancional de Organizaciones*, (14): 31-55. Disponible en: <http://www.revista-rio.org>
- Prats, Joan 2005. "Modos de gobernación de las sociedades actuales", en Agusti Cerrillo coord. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP.
- Schimank, Uwe y Glagow, Manfred 1984. "Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporativismus", en Manfred Glagow Hrsg. Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, pp. 4-28. Bielefeld: AJZ.
- Schwinn, Thomas et al. 2011. Soziale Differenzierung. Handlungstheoretische Zugänge in der Diskussion. Wiesbaden: VS Verlag.
- Skelcher, Chris 2005. "The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy", *Public Administration*, 83(3): 573-596, DOI: 10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x
- Stichweh, Rudolf 2001. "Niklas Luhmann (1927-98)", en Neil J.Smelser; Paul B. Baltes, eds. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford, pp. 9097-9102. Disponible en: <http://iva.dk/jni/lifeboat/info.asp?subjectid=243>
- Sorensen, Eva y Triantafillou, Peter 2009. The Politics of Self-Governance. London / New York: Routledge.

Subirats, Joan y Parés, Marc; Blanco, Ismael 2009. "Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el Análisis de Políticas Públicas" en Marc Parés Coord. Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel.

Türke, Ralf E. 2008. Governance: Systemic Foundation and Framework. Heidelberg: Physica Verlag.

Vallespín, Fernando 1993. "Introducción", en Niklas Luhmann, Teoría política en el estado de Bienestar, pp. 9-29. Madrid: Alianza.

Willke, Helmut 2014. Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Konstanz: UKV.

Willke, Helmut. 2006. Global governance. Bielefeld: Transkrip.

Willke, Helmut 1992. Ironie des Staates, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

## Sobre el autor/About the author

Profesor Titular Administración Pública, Teoría de las Organizaciones y Sociología política en el Núcleo de Altos Estudios Amazônicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordinador: Grupo de Análisis de Organizaciones, Políticas Pública, Gobernanza, Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonia" (GOPPCA) (grupo CNPq)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org



## Um estudo sobre a contribuição do sistema de informação de custos na gestão pública municipal

Marcia Elias, Leila

*Universidade Federal do Pará*

 leilamarciaelias@hotmail.com

Pont Vidal, Josep

*Universidade Federal do Pará*

 josevidal@ufpa.br

Documento recibido: 15 octubre 2017  
Aprobado para publicación: 26 febrero 2018

---

### Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal analisar os modelos conceituais dos sistemas de custos adotados pelo governo federal e estadual. Analisa-se em base variável como esses modelos estão inseridos na estrutura administrativa e financeira das administrações públicas pertinentes. E tem como objetivo específico identificar como a informação contábil é obtida para a tomada de decisão no setor público e verificar as contribuições desses modelos para o desenvolvimento municipal. No plano metodológico, trata-se de um estudo bibliográfico e documental. Como resultado destaca-se a existência atualmente de diversos modelos, inclusive sendo adotados por entidades das esferas federais, estaduais e municipais, com base sistêmica, no entanto, encontram-se em fase de desenvolvimento.

### Palavras - chave

Informação Contábil. Sistemas de Custos no Setor Público. Teoria Sistêmica

---

### Abstract

This work has as main objective to analyze the conceptual models of the cost systems adopted by the federal government and the states and as specific objectives, verify the implementation of these models in the administrative and financial structure of public sector entities; Identify how quality information is obtained for decision-making in the public sector and to verify the contributions of these models to the municipal development. At the metho-

dological level, this is a bibliographic and documentary study. As a result, the current existence of several models, including those adopted by entities from the federal, state and municipal spheres, on a systemic basis, is, however, still under development.

## Keywords

Accounting Information. Cost Systems in the Public Sector. Systemic Theory

---

## Introdução

A convergência internacional das normas contábeis (Towe, 1993) aproxima as teorias de regulação com a contabilidade (Guthrie; Ricceri; Duma, 2012; Laughling, 2007), possibilita que o cidadão tenha condições de combater a corrupção mediante a transparência pública, além da padronização em todas as esferas governamentais e nas políticas públicas. Nesse contexto, as propostas de modelos de denúncia de possíveis irregularidades por parte dos auditores já adquire uma relevância especial (Alleyne; Hudaib; Pike, 2013). Essas publicações e propostas de transparência manifestam as dificuldades para a implementação dos novos modelos de contabilidade no setor público e do necessário controle social.

No marco da complexidade de novas disposições jurídicas e de uma postura de contenção econômica, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) adquire um papel central no funcionamento das entidades no setor público. Os novos enfoques conceituais de CASP têm desenvolvido sofisticados modelos de prestação de contas mediante a introdução de conceitos como a transparência e a *accountability* apoiadas em metodologias para elaborar um índice de divulgação de propriedades estatísticas paramétricas, ao exemplo do Índice de Responsabilidade Pública (PAI), aplicado nos informes anuais das universidades de Nova Zelândia durante os anos 1985-2000, período de controle econômico radical para o setor público (Coy & Dixon, 2004).

No Brasil, a implementação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) é considerada uma quebra de paradigmas e costumes já enraizados, não apenas para os contadores, mas também para os gestores. Neste momento de complexidade, a sociedade demanda por transparência nas contas públicas, além das informações de qualidade e confiáveis que possam expressar a verdadeira situação do patrimônio público, nas esferas estaduais, municipais e federal.

No estado do Pará é comum a procura por recursos pelos municípios para viabilizar as políticas públicas setoriais, a maioria depende diretamente dos repasses da arrecadação tributária do governo estadual e da União, sem apresentarem projetos que os tornem capazes de aumentar suas arrecadações e, assim, solucionar os seus problemas urbanos e rurais (Vidal & Duarte, 2011). No caso das prefeituras, o fortalecimento institucional depende da capacidade de gestão dessas instituições, logo manter uma estrutura administrativa e sistêmica é primordial para garantir uma governança pautada na eficiência, eficácia e efetividade (CNM, 2008, p. 8). A adoção do sistema de custos por parte dos gestores municipais pode tornar-se importante ferramenta de controle nas atividades de governo, garantir o alcance dos objetivos orçados, selecionar melhores alternativas de políticas públicas e, por conseguinte, o cumprimento da missão institucional.

Os governos municipais no Brasil estão imersos num complexo cenário econômico e orçamentário; por um lado, a atual crise no mercado reduzindo as transferências federais, obrigando a cortar investimentos em suas

ações e projetos sociais; por outro lado, no planejamento administrativo interno, redesenhando algumas áreas e setores estratégicos e reduzindo o volume dos investimentos e a folha de pagamento de servidores públicos e do pessoal contratado. Apesar dessa complexa situação, as prefeituras são obrigadas por lei a continuar oferecendo alguns serviços básicos e políticas públicas à população.

A gestão pública do município adquire um papel determinante para o desenvolvimento local, os modelos que não adotam um planejamento racional, na gestão orientada a resultados e na eficiência, e na formação dos recursos humanos disponíveis, constituem um obstáculo para o desenvolvimento econômico da região (Vidal, 2011).

A Informação Contábil e o Sistema de Informação de Custos no Setor Público (SICSP) constituem instrumentos necessários para as prefeituras na tomada de decisões e gestão responsável. Com base nas legislações federais de responsabilidade fiscal, transparência e acesso à informação; e ainda nas normas e recomendações dos órgãos pertinentes, esse sistema deve ser implantado em todos os municípios brasileiros que possuem mais de 50.000 habitantes. Com isso, surgem diversos questionamentos: quais os benefícios que esse sistema proporciona para a gestão pública? Como devem ser implantados? Como são obtidas as informações sobre custos nos órgãos públicos atualmente? E, para os municípios localizados na Região Amazônica, surge ainda a seguinte questão: existe alguma diferença em relação aos modelos anteriores adotados que proporcione o desenvolvimento? Em um plano conceitual e analítico, os questionamentos se dirigem devido a forma como esses sistemas estão vinculados nas áreas administrativa e contábil na atual administração pública.

Para responder esses questionamentos, este trabalho tem como objetivo principal analisar os modelos conceituais dos sistemas de custos adotados pelo governo federal e pelos estados; e como objetivos específicos verificar a implantação destes modelos na estrutura administrativa e financeira das entidades do setor público, identificar como as informações de qualidade são obtidas para a tomada de decisão no setor público e constatar as contribuições desses modelos para o desenvolvimento municipal.

## **1. A Informação Contábil e o Sistema de Informação de Custos no Setor Público – SICSP**

Nas últimas décadas, nas democracias ocidentais, países como a Alemanha, a Espanha, o Canadá, os Estados Unidos e o Brasil despertam o interesse por temas relacionados à Gestão Pública, tais como: a ausência de transparência e os recorrentes desvios de recursos por gestores nas entidades governamentais. Estas situações forçam o fortalecimento da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP pelos órgãos normatizadores e reguladores do Sistema Contábil e reguladores desses países. No Brasil, tal fato foi concretizado por meio da publicação do Conselho Federal de Contabilidade, em 2008, do conjunto de Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público<sup>1</sup>. Em 2011, a publicação da Resolução nº 1366, instituiu mais uma norma denominada NBC SP 16.11 - Regras para mensuração e evidenciação dos custos no setor público, definindo-as como o Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP).

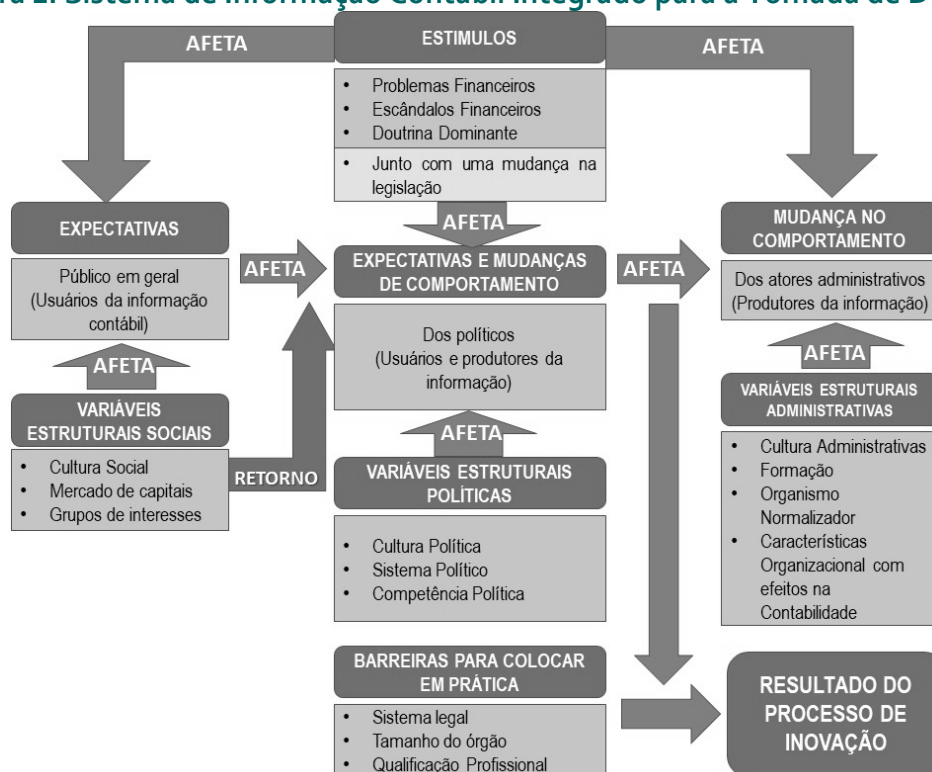
---

<sup>1</sup> NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação; NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis; NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil; NBC T 16.4 – Transações no Setor Público; NBC T 16.5 – Registro Contábil; NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis; NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis; NBC T 16.8 – Controle Interno; NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão; e NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.

Com esta medida, várias entidades do setor público buscaram formas de se adequarem às exigências e aos procedimentos que se apresentaram, ou seja, o atendimento da transição de uma contabilidade focada em atos de gestão orçamentária para a adequação dos procedimentos contábeis voltados para o controle do patrimônio público de forma sistêmica.

O padrão contábil atual é embasado na adoção de sistemas de informações integrado, para garantir a geração de informação tempestiva e útil para a tomada de decisão, e ainda, que os registros permitam evidenciar as transações de forma fidedigna e íntegra, atendendo a transparência exigida pela sociedade. Dentre os demais, destaca-se o Sistema de Informação de Custos do Setor Público como instrumento para mensurar e evidenciar os custos nas atividades desempenhadas pela gestão pública, considerado algo inovador no setor governamental, cuja estrutura básica é representada na Figura 1.

**Figura 1. Sistema de Informação Contábil Integrado para a Tomada de Decisão**



Fonte: ROBERTS, F. Meigs; BETTNER, Mark S.; HAKA, Susan F.; WILLIAMS, Jan R. Contabilidade. la base para las decisiones gerenciales. Mcgraw – Hill, 2001.

Padoveze (2004) define Sistema de Informação - SI como um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma sequência lógica para o processamento dos dados e tradução em informações, para com seu produto, permitir às organizações o cumprimento de seus objetivos principais. Além desses fatores, constata-se também que são essenciais para os gestores nas tomadas de decisão e no controle das ações como um todo dentro da empresa.

Pode-se entender que o Sistema de Informação Contábil - SIC seja fundamental para projeção de receitas, custos e despesas, para selecionar as melhores fontes de recursos de curtos e longos prazos adotadas dentro da empresa para análise de financiamentos e de investimentos, de forma que gere informações sobre custo e benefícios dos projetos e programas desenvolvidos na gestão.

Logo, todo procedimento contábil tem como suporte o uso e o bom funcionamento da Tecnologia da Informação (TI), como ferramenta facilitadora e tempestiva dos registros e evidenciação dos fatos e atos administrativos, proporcionando rapidez e qualidade nas informações contábeis, visando resultados satisfatórios e a continuidade das organizações, atribuindo grande importância aos Sistemas de Informações Gerenciais - SIGs, o Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

O referido Decreto estabelece que os sistemas de informação devem atentar-se a liberação em tempo real das informações sobre a execução orçamentária e financeira, bem como o registro tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade (BRASIL, 2010). Nota-se que, também para o atendimento do referido dispositivo legal, os sistemas de informações devem seguir aos padrões e as regulamentações estabelecidas em legislações vigentes. Assim, com a adoção das NBCASP, os SIGs necessitam de constantes implementações, permitindo que a contabilidade pública possa representar, de forma eficaz, tempestiva, fidedigna e íntegra, a situação patrimonial de todas as esferas de Governo.

A pesquisa *The "Contingency Model" Reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain. Perspectives on Performance Measurement & Public Sector Accounting* de Lüder (págs. 1-15, 1994), apresenta uma revisão crítica do modelo e sugestões para reestruturação pontuando seis aspectos propostos:

1. Contemplar três tipos de variáveis contextuais que atendem a estabilidade temporal e, assim, influenciam o processo de inovação: a) Através de um ambiente relativamente instável, por prazo indeterminado, que afetam indiretamente processo de inovação através das variáveis comportamentais (estímulos); b) Através de um ambiente relativamente estável, que também afetam indiretamente o processo de inovação através das variáveis comportamentais (variáveis estruturais); c) Através de ambiente relativamente estável, que influenciam diretamente no processo de inovação (barreiras de implementação).
2. Destacar a importância de atores políticos variáveis de diferença políticas estruturais e variáveis estruturais administrativos.
3. Considerar que as expectativas do público em relação à comunicação por parte do governo e de gestão da informação financeira precisam ser reforçadas por grupos de pressão que enfrentam mudanças que afetam nos atores políticos e administrativos.
4. Analisar de maneira mais explícita a aplicação de estímulos abordando-os individualmente.
5. Omitir do modelo as variáveis socioeconômicas na medida em que não existem evidências de sua influência sobre as expectativas do público e não considerada uma provável influência direta.
6. Reconhecer a existência de mudanças nas relações do modelo e as influências entre seus componentes. As variáveis são reclassificadas "Mercado de Capitais", "padronizar Organizações Externas", "interesses profissionais" e "características organizacionais".

O modelo de Lüder (1994) tem como base para uma proposta de reforma do sistema de contabilidade, os conceitos da organização como sistema aberto, ou seja, a interação dos componentes com o ambiente. O objetivo deste modelo é especificar e explicar as condições sociais, políticas e administrativas que forma o

ambiente vigente no país ou a administração pública local e observar seu impacto sobre a inovação da contabilidade pública desse país, estado ou município.

Lüder (1994) propõe um modelo que explica a transição da contabilidade governamental tradicional para um sistema mais informativo, desenvolvendo um modelo de contingência, conforme Figura 2, seguindo seus pontos propostos.

**Figura 2. As inovações no modelo de contingência em CASP**



Fonte: Adaptado segundo modelo de LÜDER, Klaus. The "Contingency Model" Reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain. Perspectives on Performance Measurement & Public Sector Accounting. In: BUSCHOR, E; SCHEDLER, K., págs. 1-15. BUSCHOR, E. & SCHEDLER, K. (Eds). Paul Haupt Publisher. BERN. 1994.

Considerando a dimensão do modelo apresentado e o envolvimento das variáveis sociais, políticas e administrativas, verifica-se que a abordagem sistêmica representa a forma de pensamento que objetiva propor soluções mais coerentes com a realidade atual, focando na informação contábil integrada de forma útil e relevante para a seleção de políticas públicas que correspondem aos direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos, conforme prevê a Carta Magna de 88.

Nesta lógica sistêmica, o sistema de informação de custos do governo federal – SIC, desenvolvido para atender a administração pública federal, no âmbito dos três poderes, além de garantir o atributo da comparabilidade, também permite o detalhamento das informações em razão das diferentes expectativas e necessidades informacionais das diversas unidades organizacionais e seus respectivos usuários, segundo Machado e Holanda (2010).

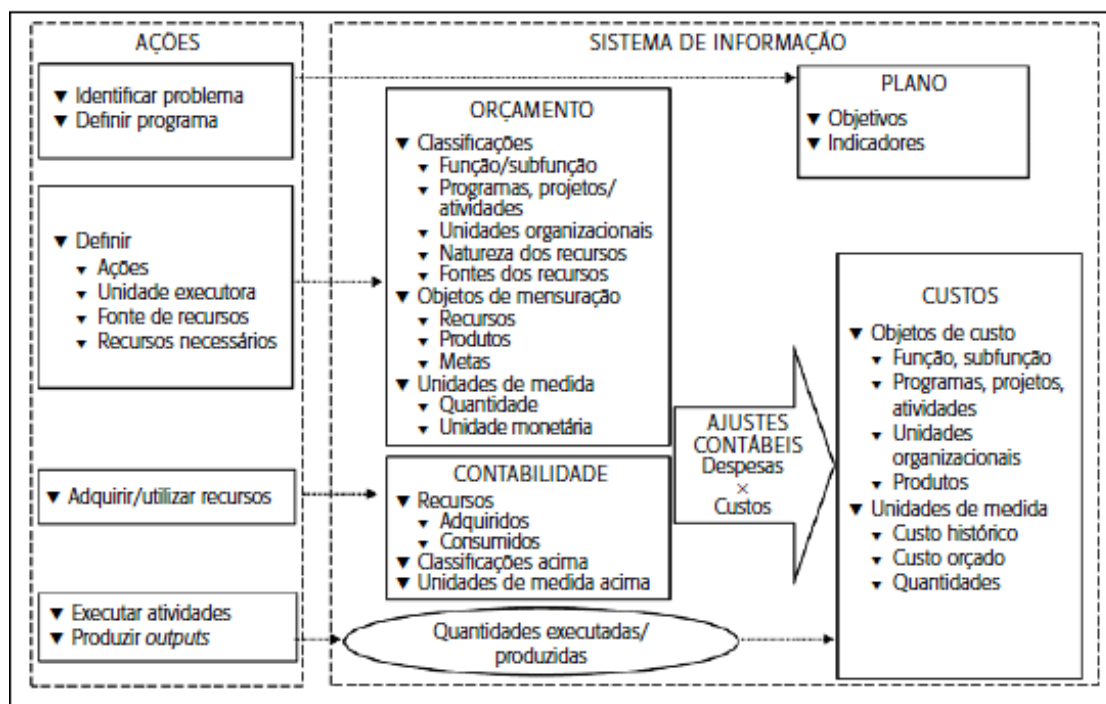
A concepção, e em seguida a implantação, do SIC foi desenvolvida em duas dimensões concomitantes: uma macro, sistêmica, generalizante e outra micro, específica, particular, que respeita a especificidade física operacional de cada órgão ou entidade. De um lado, o processo dedutivo de alocação dos gastos aos objetos de

custos a partir da visão dos órgãos centrais; do outro, o processo indutivo do particular para o geral, das necessidades físico-operacionais dos órgãos setoriais finalísticos (saúde, educação, segurança, infraestrutura etc), segundo Machado e Holanda (2010, p. 795).

Esta classificação se torna importante para caracterizar os dois momentos de obtenção da informação de custos, ou seja, num primeiro momento temos a extração dos dados dos sistemas informatizados já existentes nas entidades públicas, demonstrando a necessidade de uma estrutura administrativa mínima para atender esta condição. Já no segundo momento, a entidade, dentro de sua realidade organizacional, deverá complementar os dados, que serão ajustados a cada realidade local, considerando um modelo teórico/conceitual adequado para a rotina e as operações desenvolvidas. Destacando que os ajustes contábeis que devem ser feitos para o aperfeiçoamento da informação para subsidiar o processo de tomada de decisão (Machado & Holanda, 2010).

A Figura 3 demonstra esse processo e, também, a integração do sistema de custos do setor público aos demais sistemas de informações: orçamento e contabilidade. Observa-se que o sistema de informação de custo absorve os dados do sistema orçamentário e do sistema contábil, não podendo desagregar a obtenção dos valores aplicados até então. Esse procedimento permite perceber e compreender um sistema em sua dinâmica de atuação no ambiente, sem desconsiderar suas várias inter-relações entre elementos internos e externos a sua estrutura, em consonância com os conceitos de sistemas abertos descritos em Vidal (2014).

**Figura 3. Visão sistêmica do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal**



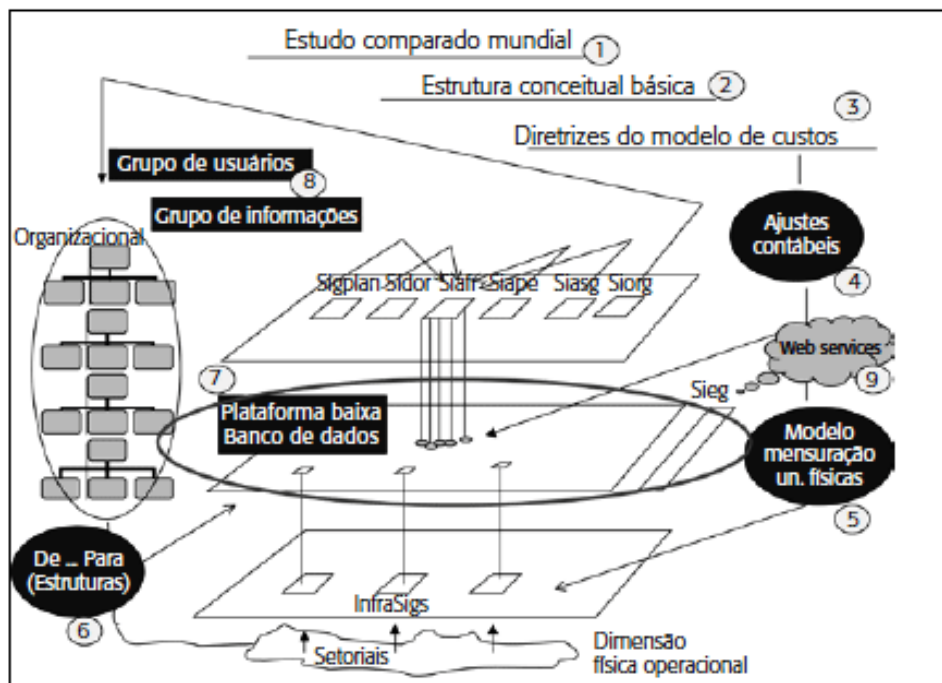
Fonte: MACHADO, Nelson; DE HOLANDA, Victor Branco. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil, Revista de Administração Pública, vol.44, n.4, Rio de Janeiro, July/aug. 2010, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/50034-76122010000400003>. Acesso em: 26 nov. 2016.

O modelo conceitual do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal - SIC, foi construído em baixa plataforma no formato de um banco de dados, no nível intermediário efetuando uma ligação entre os Siste-

mas Estruturantes (Sigplan, Sidor, Siafi, Siape, Siasg, entre outros), considerados subsistemas, e os sistemas setoriais dos órgãos (Infra Sig's), conforme Holanda (2010), evidenciado na Figura 4.

Como pode ser observado, o SIC é alimentado pelos demais subsistemas de gestão, orçamento e contabilidade, ou seja, a partir de uma execução nestas unidades, a informação de custos é obtida. É um sistema gerencial, integrado aos principais sistemas estruturantes do Governo Federal, concebido para fornecer informações de custos da Administração Pública Federal, abrange todos os órgãos e entidades da administração pública que compõem o Orçamento Geral da União, evidenciando os custos sob as óticas institucional, funcional e programática. Foi criado por meio da Portaria STN 157/2011, que estabeleceu a Secretaria do Tesouro Nacional – STN como o órgão central e demais ministérios e a AGU como órgãos setoriais e de forma facultativa as unidades de gestão interna do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público da União, contemplando toda a esfera federal.

**Figura 4. Plataforma do Sistema De Informação De Custos Do Setor Público Federal - SIC**



Fonte: HOLANDA, V. B.; LATTMAN-WELTMAN, F.; GUIMARÃES, F. (Orgs.). Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

Com esta estrutura técnica matricial, o SIC só pode ser adotado nos entes que fazem parte do Orçamento Geral da União, ou seja, os estados e os municípios precisariam adaptá-lo a realidade local ou desenvolver um sistema de informação de custos com o mesmo desenho e raciocínio tecnológico e sistêmico, ressaltando que é imprescindível a existências de subsistemas estruturantes para o seu funcionamento.

## 2. As Dimensões dos Sistemas de Informação de Custos no Setor Público – SICSP

A abordagem sistêmica representa a forma de pensamento que objetiva propor soluções mais coerentes com a realidade atual. Busca perceber e compreender um sistema em sua dinâmica de atuação no ambiente, sem desconsiderar suas várias inter-relações entre elementos internos e externos à sua estrutura.



O SICSP advém de uma disposição legal, no entanto, seu desenvolvimento e operação foram desenvolvidos de forma sistêmica para o cumprimento desta determinação. Partindo do modelo conceitual da União e sua possível adoção pela gestão pública municipal, foram identificadas limitações conceituais, técnicas e culturais que impactam e dificultam a implantação do sistema, as quais são abordadas especificamente nos tópicos seguintes.

### **2.1 Dimensão Legal da adoção do SICSP**

Tanto o governo quanto a sociedade, em regra geral, desconhecem quanto custam os serviços públicos efetivamente. Porém, a obrigatoriedade de implantação de um sistema de custos na administração pública remonta a década de 60, quando a Lei 4.320/64, art. 85, e em seguida o art. 79 do Decreto-Lei nº 200/67, estabelecem legalmente a apuração de custos e a evidenciação dos resultados da gestão pública para a sociedade.

Não obstante, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no §3 do artigo 50, estabelece que o setor governamental mantenha sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A Lei Federal 10.180/01, que visa organizar e disciplinar os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do poder Executivo Federal, entre outras determinações, determina a evidenciação dos custos dos programas e das unidades da administração pública federal.

A partir de então, os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas da União, por meio do Acórdão 1078/2004 determina a adoção de providências para que a administração pública federal possa dispor com a maior brevidade possível de sistemas de custos.

O Poder Executivo Federal por meio de Portaria Ministerial nº 945/2005, determina a adoção de providências para que a administração pública federal possa dispor com a maior brevidade possível de sistemas de custos.

Em 2011, dois grandes passos foram dados para fortalecer a implantação do Sistema de Custos, a edição da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC SP 16.11 pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, disciplinando a adoção do sistema de custos pelas entidades do setor público. Em seguida, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, por meio da Portaria nº 828/2011, dispôs regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual.

A NBC SP 16.11 dispõe para o SIC os seguintes objetivos: 1. Mensurar, registrar e evidenciar os custos da Administração Pública Federal permitindo o controle, a transparência, a conformidade e a auditoria dos recursos aplicados; 2. Apoiar a avaliação de resultados e desempenhos por meio das análises das dimensões físicas e financeiras calculando as medidas de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade; 3. Apoiar a tomada de decisão do gestor público em temas como descontinuar processos e atividades, redimensionar a força de trabalho, comprar ou alugar, produzir ou terceirizar e definir taxas e tarifas; 4. Apoiar as funções de planejamento e orçamento com as informações de custo; 5. Apoiar os programas de redução de custos e de melhoria da qualidade do gasto avaliando os programas de governo quanto à criação, extinção, manutenção ou ampliação.

A STN em dezembro de 2013, novamente se manifestou sobre tal procedimento, emitiu a Portaria 643/2013, na qual dedica o art. 8º exclusivamente para o tema: "A informação de custos deve permitir a comparabilidade e ser estruturada em sistema que tenha por objetivo o acompanhamento e a avaliação dos custos dos programas e das unidades da Administração Pública, bem como o apoio aos gestores públicos no processo deci-

sório”. Ainda, segundo a STN (2012), o sistema de custos no âmbito do governo federal cumpre o art. 50, § 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Dantas (2014) afirma:

*“... para a STN o sistema de custos do governo federal é uma ferramenta imprescindível para a mudança dos paradigmas do papel do setor público, buscando atender à legislação vigente e subsidiando as decisões governamentais e organizacionais na alocação mais eficiente dos gastos públicos”.*

Atrelado a este entendimento, enfatiza-se o cumprimento da transparência de todos os atos emanados pelos gestores públicos, ou seja, o fiel cumprimento do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) e o teor da Lei de Transparência (131/2009).

Mediante o exposto, constata-se que a União já dispõe de um ferramental legal e estrutural para a efetiva implantação do sistema de custos no setor público. Fato que foi favorecido pela estrutura sistêmica que esta esfera de poder possui, desde 1986, com a implantação do Sistema de Informações de Administração Financeira – SIAFI, e outros sistemas de suporte como: o Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e Sistema de Administração de Pessoal – SIAPE, todos integrados junto ao órgão central, possibilitando o mapeamento e a composição dos custos em cada processo por cada unidade administrativa, consolidando as informações pertinentes.

No entanto, atualmente, a maioria dos municípios brasileiros não dispõe de um sistema integrado de informação financeira e contábil que possibilite o atendimento da legislação disposta, todo o foco do setor público municipal é centrado no orçamento público e nos processos licitatórios e de prestação de contas, limitando e dificultando a adoção de uma tecnologia nos moldes desenvolvidos na esfera federal. Antes de tudo, torna-se necessário o desenvolvimento de uma ferramenta deste porte, inclusive em atendimento a LRF em seu art. 48, inciso III para os municípios com o número de habitantes acima de 50.000, a saber: “adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda o padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A”.

Além do exposto acima, esta ausência compromete a obtenção das informações de custos, ou seja, não se tem em tempo hábil e de forma fidedigna os valores necessários para subsidiar a tomada de decisão ou compor os orçamentos para os programas, atividades e políticas públicas.

## **2.2 Dimensão Técnica da adoção do SICSP**

A implantação do SICSP está em sintonia a um conjunto de medidas que contemplam a reforma do Estado brasileiro, além de ser parte do processo de padronização da Contabilidade Pública às normas internacionais. Nesse contexto, percebe-se a importância administrativa e política desse procedimento como parte de um processo histórico mais amplo relacionado à eficácia e eficiência da administração governamental, ou seja, uma abordagem técnica.

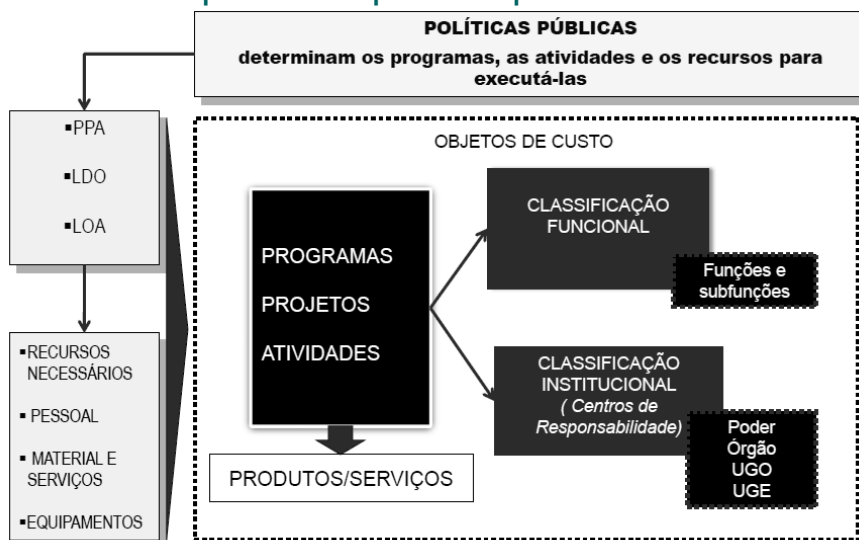
Logo, é visto como resultado de um conjunto de mudanças de dimensão histórica, econômica, política e cultural do Estado Brasileiro, tal como as melhorias das ferramentas de gestão e o controle das informações na esfera pública. Com isso, verifica-se, então, que a abordagem técnica do SICSP depende de aspectos conceituais.

O grande desafio do SICSP é mudar o foco da gestão pública de uma visão secular voltada exclusivamente para o orçamento público para uma posição de custos e eficiência no gasto, superando o paradigma administrativo do setor público de ter um orçamento reduzido no próximo exercício, por não ter sido aplicado na sua plenitude (Holanda et al., 2010). Esta concepção contribuirá para uma aplicação do recurso de forma mais próxima da realidade local, considerando a real necessidade e proporcionando o desenvolvimento de políticas públicas selecionadas por meio de uma análise custos versus benefícios, conforme demonstrado na Figura 6.

Os programas, as atividades e as políticas públicas governamentais serão a base para a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário brasileiro: o Plano Pluri Anual –PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, garantindo que o recurso estimado seja suficiente para a realização das Políticas Públicas, atraindo para aquelas regiões que dispõem somente do orçamento público como indutor para o desenvolvimento local.

Outro fator relevante é a avaliação, por parte dos municipais e da sociedade, da disponibilidade de recursos financeiros e estruturais para custear a implantação de novos projetos e programas, que pode ser elemento norteador à busca de recursos internos e/ou externos ao cumprimento da demanda.

**Figura 5. Modelo conceitual para o setor público experiência no Governo Federal de Brasil**



Fonte: MACHADO, Nelson; DE HOLANDA, Victor Branco. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil, Revista de Administração Pública, vol.44, n.4, Rio de Janeiro, July/Aug. 2010, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122010000400003>. Acesso em: 26 nov. 2016.

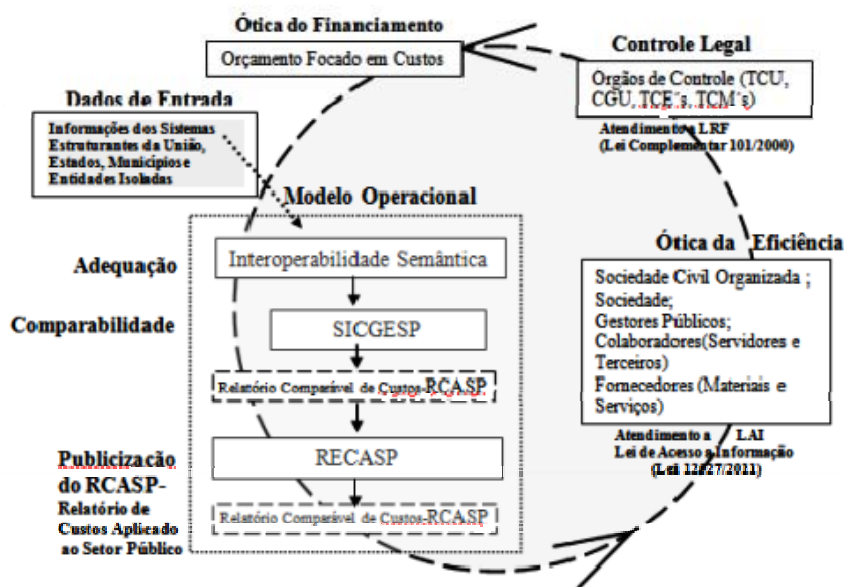
Dantas (2013) define como ponto de partida para a modelagem do sistema de custos e gestão, a conceituação de custos e o define da seguinte maneira: "Custos Aplicados ao setor público são 'sacrifícios de recurso decorrente do processo produtivo do setor público'". Estes sacrifícios são entendidos como renúncia voluntária de um bem ou direito, identificada a forma de financiamento específica do setor público, face à operação sem a obrigação de contraprestação de serviço direta, estabelecendo uma medida de avaliação para possibilitar a gestão e a tomada de decisão, como segue:

"O modelo conceitual do sistema de custos e a gestão devem reconhecer a complexidade do serviço público e oferecer uma medida de avaliação que possa ser utilizada por todos os gestores em todos os níveis da organização" (Dantas, 2013).

Nesse sentido, trata-se de um instrumento de suporte para a *accountability*, termo em inglês que se refere à responsabilidade de determinado ente ou órgão administrativo em prestar contas de suas decisões e aplicação de recursos, tanto na esfera privada quanto na pública, esta melhoria no setor público significa maior transparência e possibilita a instrumentalização do controle social.

Esse entendimento se concretiza na proposta de Dantas e Crozatti (2014), que também é desenvolvido numa lógica sistêmica, da mesma forma como idealizado por Machado e Holanda (2010), no entanto inclui como atores do fluxo, os órgãos de controle externo, representado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria Geral da União, Tribunais de Contas dos Estados- TCEs e dos Municípios – TCMs, e também, a sociedade e a sociedade civil organizada, representante do controle social, como usuários da informação de custos no setor público, em atendimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e Lei de Acesso à Informação.

**Figura 6. Modelo conceitual de custos para o setor público sob a visão da *accountability***



Fonte: DANTAS, José Marilson Martins; CROZATTI, Jaime, Implantação do sistema de custos no Governo Federal: percepção da maturidade das setoriais de custos, Cadernos Finanças Públicas, Brasília, n. 14, p. 221-264, dez. 2014.

O Sistema de Informação de Custos e Gestão Aplicado ao Setor Público - SICGESP é traduzindo operacionalmente em quatro seções de operação, dispostas a seguir:

**1ª Seção: Interoperabilidade semântica:** é a camada do modelo operacional que recebe os dados dos sistemas estruturantes da administração pública e os aproxima do regime de competência por meio de ajustes nas informações e conceituação semântica.

**2ª Seção: SICGESP:** é o modelo operacional de Infrasing de custos que recebe os dados da camada da interoperabilidade semântica e aplica o modelo teórico/conceitual, gerando o Relatório de Custos Aplicado ao Setor Público (RCASP).

**3ª Seção: RCASP:** é a materialização da informação de custos comparável resultante da aplicação do modelo teórico/conceitual, definido como Relatório de Custos Aplicado ao Setor Público (RCASP).

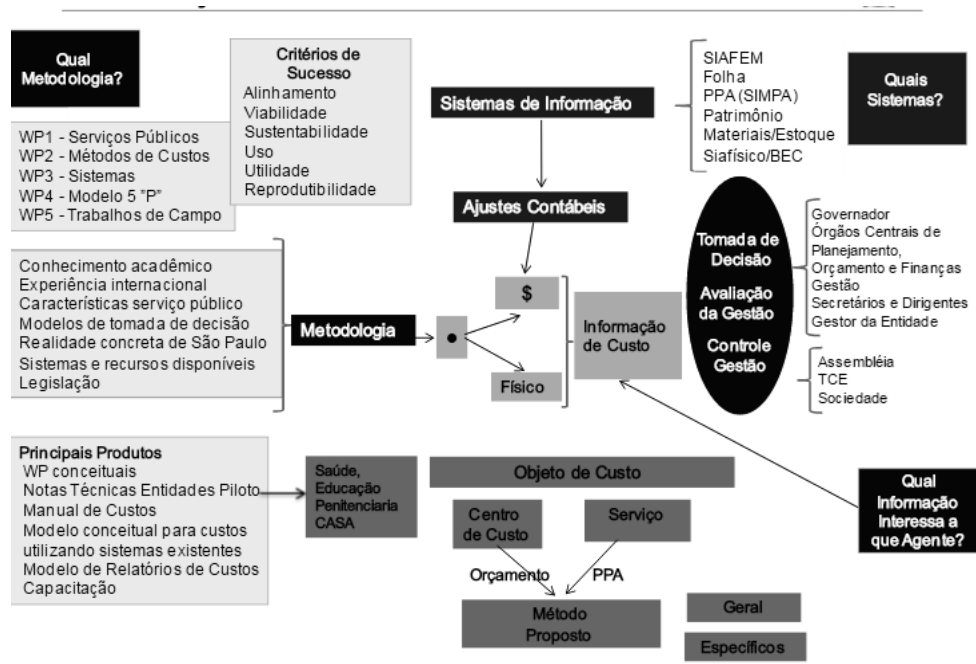
**4ª Seção: RECASP:** é a parte do modelo operacional do Infrasing responsável pela divulgação e pela consolidação do Relatório de Custos aplicado ao Setor Público (RCASP).

Logo, os entes que utilizam sistemas estruturantes para o desenvolvimento de suas atividades administrativas podem adotar a plataforma do SICGESP como modelo seguido de algumas adaptações, visando à adoção do princípio contábil da competência que reconhece a receita e a despesa para o registro no momento do fato gerador das mesmas. Este modelo vem sendo desenvolvido e impantando em alguns estados, mas não se tem ainda relatos sobre tal aplicação.

Com relação aos estados brasileiros, verificam-se poucas iniciativas relacionadas à adoção do SICSP, constatados em relatos apresentados no Congresso Internacional de Contabilidade de Custos, realizado em Brasília desde 2011, como é o caso do estado de São Paulo que adota os mesmos pressupostos do SIC do Governo Federal num primeiro momento, conforme Figura 7. Mauss e Souza (2008, p. 29) também cita o exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, inicialmente impantado na Secretaria Estadual da Fazenda e em fase de elaboração na Secretaria Estadual de Educação, o sistema de custos ainda é considerado embrionário.

O sistema de custos dos serviços públicos do estado de São Paulo visa calcular o custo do serviço prestado por unidade de custos (escola, hospitais, unidades prisionais etc) utilizando o método padronizado para todo o estado de custo direto, obtendo os dados nos sistemas corporativos já existentes (SIAFEM, SIGEO etc). Logo, verifica-se que o modelo conceitual é espelhado na plataforma do governo federal para a dimensão macro, e a micro, utilizando como modelo teórico a metodologia de custo direto para segregar os dados e preparar a informação de custos, também numa lógica sistêmica.

**Figura 7. Modelo conceitual Sistema de Custos setor público adotado pelo estado de São Paulo**



Fonte: [www.socialiris.org.br](http://www.socialiris.org.br). Acesso em: 26 nov. 2016.

Destaca-se a experiência da Companhia de Saneamento e Abastecimento do Estado de Santa Catarina, SEMAE, também apresentada no V Congresso Internacional de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público, realizado em 2015 na Escola de Administração Fazendária em Brasília, que buscou inicialmente a segregação da informação de custos por meio de um modelo de mapeamento nas unidades administrativas como centro de custos e a alocação de todas as despesas e investimentos a cada unidade, elegendo um plano de contas gerencial e ainda a implantação de um manual de procedimentos contábeis com recomendações para a classificação da despesa nos empenhos entre outras ações voltadas para a reestruturação administrativa da entidade.

Mauss e Souza (2008) cita as experiências dos municípios do Rio de Janeiro e de Salvador, ambos na Secretaria Municipal de Educação, todavia, percebe-se que a maioria dos municípios está longe dessa realidade legal, técnica e sistêmica. Inicialmente, pelo não cumprimento dos dispositivos legais que desde os anos 60 exigem a adoção de custos no setor público, em seguida pela ausência de uso de sistemas de informação integrado em suas rotinas administrativas, e por último, a dificuldade na implantação do raciocínio sistêmico, uma vez que os dois requisitos iniciais são necessários para tornar o SICSP uma realidade.

Nos modelos apresentados neste estudo, percebe-se a lógica sistêmica como necessária para o funcionamento do SICSP, portanto, a seguir, traça-se uma realidade da estrutura administrativa e sistêmica para a implantação do SICSP nos municípios.

### **3. Modelo Sistêmico de SICSP na Gestão Pública Municipal**

Esse estudo se apoia na análise da lógica sistêmica, onde a complexidade é entendida como a capacidade do sistema em apresentar uma variedade suficiente de operações para oferecer respostas aos estímulos (comunicações) provenientes do entorno. Dessa forma, o sistema requer de “dispositivos especiais” para a complexidade “no sentido de ignorar, rechaçar, criar indiferencias, enclausurando-se no mesmo.” (Luhmann, 2011, pag.179).

Nesse sentido, o Sistema de Informação de Custos no Setor Público - SICSP está inserido no sistema político-administrativo da Gestão Pública, mas precisamente no núcleo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP, geralmente vinculado às Secretarias de Planejamento, Orçamento e Finanças ou Administrativo-Financeira dos governos estaduais ou municipais. Trata-se de um sistema de informação gerencial integrado que subsidia a gestão no processo de tomada de decisão, caracterizado como um sistema complexo, com seus elementos de interação, organização e estrutura.

A visão sistêmica observa as entidades como um sistema, analogicamente aos organismos vivos, formada por partes em conexão com o todo, onde, dessa interação, emergem comportamentos imprevisíveis, fato que impossibilita uma parte representar o todo, de acordo com Bertalanffy (2013, pag. 186). A Teoria Geral dos Sistemas contribui com algumas teorias que podem ser aplicadas em situações governamentais, a partir dos conceitos de autorreferencialidade e complexidade, possibilitando visualizar e identificar fatores geradores de custos que poderiam ser identificados, controlados e eliminados nos respectivos programas e políticas públicas a serem implantados, caracterizando a seleção por base no binômio custo x benefício.

Segundo Vidal (2014), os sistemas organizacionais ou as organizações – e também os sistemas de interações – surgem da complexidade social das sociedades atuais, correspondendo à soma de sistemas de interação, e orientam sua comunicação a um específico, estes desenvolvem as atividades para satisfazer as metas especí-

ficas e muitas das necessidades humanas. Cumprem também determinadas funções na sociedade, os sistemas organizacionais (a partir de uma visão integrativa) assumem funções especiais (diferente alcance) e se manifestam principalmente nos dois sistemas parciais sociais com funções específicas.

Todo sistema absorve uma variedade de demandas, algumas das quais conflitantes entre si. As demandas ocorrem quando os indivíduos ou os grupos, em respostas às condições ambientais reais ou percebidas, agem pra influenciar a política. Para transformar essas demandas em outputs (políticas públicas), o sistema deve promover acordos e fazê-los cumprir pelas partes interessadas, percebe-se que os outputs podem exercer um efeito modificador sobre o ambiente e suas demandas, podendo também ter influência sobre o caráter do sistema político.

O arcabouço legislativo, assim como as normas e os procedimentos emanados para a gestão pública, considerados dentro da lógica sistêmica como os outputs, abastecem o sistema político administrativo das prefeituras, ocasionando a geração das informações e do conhecimento, os outputs, para a tomada de decisão dos gestores que originam as políticas públicas e os programas desenvolvidos, conforme demonstrado na Figura 8:

**Figura 8. Lógica sistêmica da gestão pública municipal**



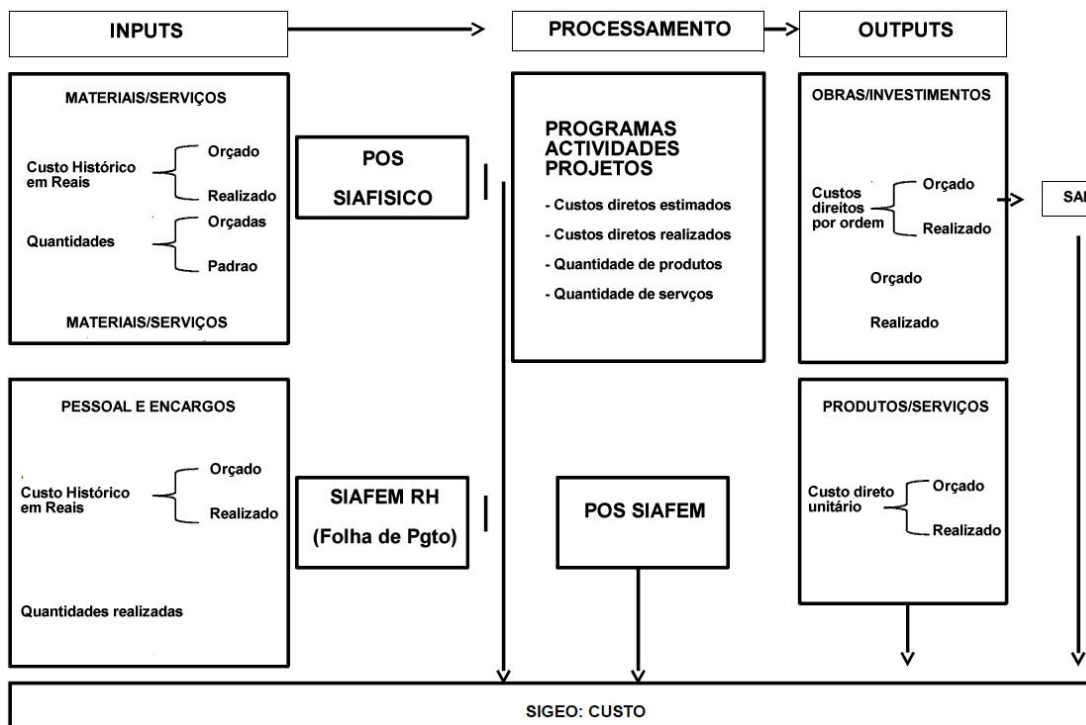
Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

A realidade administrativa de uma instituição pública municipal exige uma estrutura sistêmica capaz de absorver as demandas que se apresentam pela sociedade, pelo mercado e pela própria gestão pública, e dependendo de sua capacidade administrativa desenvolver a aplicação das normas, seja por meio de quadro de pessoal próprio ou por empresas terceirizadas, no intuito de gerar os relatórios ou demonstrações contábeis e financeiras úteis e relevantes, ou seja, com os respectivos custos que levaram para serem realizadas, para subsidiar a tomada de decisão que, no caso, a seleção de políticas públicas para o desenvolvimento municipal.

Segundo a Teoria Sistêmica, todo sistema está situado num entorno, ainda que se questione se o entorno é pré-existente ao sistema. Com isso, cada sistema se autorreproduz, com o qual se distingue de seu entorno. No entanto, o entorno permite a evolução do sistema, posto que, sem entorno prévio, não existiriam as organizações e conseqüentemente a elaboração de políticas públicas capazes de mitigar as deficiências sociais.

Nessa lógica, ressalta-se a ilustração na Figura 9, que se refere à integração do sistema de custos com os demais setores administrativos e operacionais dos órgãos públicos, enfatizando a presença da informação de custos em cada departamento e a metodologia de segregação dos dados no processo de entrada e saída da informação para a tomada de decisão.

**Figura 9. Modelo de integração de custos no setor público.**



Fonte: MACHADO, Nelson. Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2002.

Com a adoção do SICSP com este enfoque sistêmico, a propabilidade de que os recursos estimados sejam suficientes para a realização das Políticas Públicas é alta, uma vez que os programas, as atividades e as políticas públicas governamentais serão a base para a elaboração do orçamento público permitindo a avaliação desses recursos financeiros para custear novos projetos e programas.

Para os municípios localizados na Região Amazônica, essa mudança significa um grande avanço socioeconômico, uma vez que as cidades dessa localidade dependem exclusivamente das políticas públicas adotadas e dos recursos governamentais recebidos como forma de proporcionar o desenvolvimento da região.

#### 4. Limites e Possibilidades do Modelo Sistêmico de SICSP para o Desenvolvimento Municipal

De acordo com Maltez (2004), apesar do Sistema de Custos proporcionar benefícios, existem restrições comportamentais e técnicas importantes que devem ser destacadas. Entre as comportamentais e culturais, compreendem: a ausência de cultura de custos no contexto organizacional, o nível elevado de burocracia, a resistência cultural pela existência de feudos; e o baixo interesse efetivo devido a aspectos de alternância do Poder Executivo.



E as limitações técnicas, que consistem em: a fragilidade nos sistemas de controles internos, o ativo permanente das entidades públicas, principalmente o imobilizado, o período de competência, seguido pela contabilização da despesa pública baseia-se no exercício civil que coincide com o financeiro, os registros mensais são meramente financeiros; a contabilidade pública, na sua grande maioria, não contempla as despesas por centros de responsabilidade (departamentos); a inadequação entre a entrega do bem ou material e o seu efetivo consumo.

Quanto aos aspectos culturais, o desafio está no fortalecimento institucional das entidades do setor público municipal, assim como na retenção e qualificação do corpo administrativo das organizações públicas de forma a garantir o apoio necessário e a continuidade da adoção do Sistema de Custos. Em termos de atendimento aos requisitos legais, em especial a Lei Federal 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000, o sistema atende à demanda por apurar os custos dos programas e das unidades administrativas.

Quanto aos aspectos técnicos, partindo da proposta de um modelo de integração de custos no setor público oriunda da tese "Sistema de Informação de Custo: Diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental" (Machado, 2002), constata-se a possibilidade de uma estrutura simplificada para a implantação do sistema de custos para qualquer ente da federação, utilizando os instrumentos administrativos e tecnológicos já existentes e em funcionamento. O modelo retrata um produto em construção, tendo uma estrutura flexível e possível de ser realizada, mas com muitas variáveis a serem superadas pela gestão, tais como técnicas, a exemplo da implantação de outros sistemas de informação para a gestão governamental, sem os quais a informação de custo não atingirá sua plenitude, e ainda, variáveis comportamentais e culturais.

## Considerações Finais

Esse artigo apresentou um estudo sobre os modelos teóricos de Sistema Informação de Custos no Setor Público adotados atualmente sob uma lógica sistêmica. Os sistemas analisados neste estudo apresentam similaridade em sua concepção sistêmica, no entanto, verifica-se que dispõem de sutis diferenças no que tange à obtenção e ao tratamento dos dados na geração de informação de custos, uma vez que decorrem de propostas desenvolvidas para atender entidades pertencentes às esferas de governo distintas, os quais não possuem a mesma estrutura organizacional.

No governo federal, o SICSP está sendo adotado formalmente, inclusive com algumas entidades apresentando os relatórios, possibilitando o mapeamento e a composição dos custos em cada processo por cada unidade administrativa, consolidando os valores no processo de geração das informações de custos de forma tempestiva e fidedigna para a tomada de decisão e o controle social. Alguns Estados seguem o mesmo caminho da União, como Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina, porém os municípios enfrentam dificuldades de cunho legal, técnico e sistêmico que precisam ser superadas.

Estas limitações afetam a gestão pública municipal, uma vez que não dispõem de informações de custos tempestivas e fidedignas, ou seja, de qualidade, para a tomada de decisão, repercutindo nos programas, nas atividades e nas políticas públicas, pois são estimados valores com base em propostas aprovadas em períodos passados e não no custo real que terão, e ainda, não permitindo a avaliação "custos versus benefícios" desses elementos, inibindo o desenvolvimento local.

Logo, a proposta de desenvolvimento gradual mostra-se coerente com a magnitude do desafio de implantar um sistema de custos na gestão pública municipal e permite que a mudança cultural necessária ao bom uso da informação de custo desenvolva-se a contento de permitir a ampliação do desenvolvimento do sistema.

Em relação aos municípios que se encontram distantes dos grandes centros urbanos, como os localizados na Região Amazônica, esta concepção sistêmica do SICSP permite um grande avanço socioeconômico, uma vez que garante o desenvolvimento de políticas públicas dentro da realidade local. 🌐

## Referências

- ALLEYNE, P.; HUDAIB, M.; PIKE, R. *Towards a conceptual model of whistle-blowing intentions among external auditors*. *The British Accounting Review*, Vol. 45, Issue 1, March 2013, p. 10-23.
- BERTALANFFY, L. V. *Teoria Geral dos Sistemas. Fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Trad. de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 2013. 7ª Ed.
- BORGES, M. F. *Qualidade do Gasto Público Municipal: Uma abordagem microrregional para o estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, nº 191-A, de 05 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, de 05 de maio de 2000.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 07 de fevereiro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, de 23 de março de 1964.
- BUDÄUS, D.; KÜPPER, W.; STREITFERDT, L. *Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven*. Wiesbaden: Springer/Gabler, 2000.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Plenário do CFC aprova primeiras NBCASPs*. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br/conteudo.aspx?codMenu=67&codConteudo=3443>> Acesso em 20.Mai.2012.
- COY, D.; DIXON, K. *The public accountability index: crafting a parametric disclosure index for annual reports*. *British Accounting Review*, 36 (1), 2004. P. 79–106. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.bar.2003.10.003>
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Nova Administração Pública: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas*. Brasília, 2008.
- DANTAS, J. M. M. *Um modelo de custos aplicado ao setor público sob a visão da accountability*. Tese (Doutorado): Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2013.
- DANTAS, J. M. M.; CROZATTI, J. *Implantação do sistema de custos no Governo Federal: percepção da maturidade das setoriais de custos, Cadernos Finanças Públicas*. Brasília, n. 14, p. 221-264, dez. 2014.

- GUTHRIE, J.; RICCI, F.; DUMA, J. Critical reflections on research approaches, accounting regulation and the regulation of accounting. *The British Accounting Review*, Volume 44, Issue 2, June 2012, Pages 68-82
- HACKMANN, B. G. *Tipos de Pesquisa*. Disponível em: <<http://www.faccat.br/>>. Acesso em 28. Jun. 2016.
- HEIDMANN, J. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: UNB, 2006.
- HOLANDA, V. B.; LATTMAN-WELTMAN, F.; GUIMARÃES, F. (Orgs.). *Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- KOHAMA, H.. *Contabilidade Pública – Teoria e Prática*. 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.
- LAUGHLIN, R. *Critical reflections on research approaches, accounting regulation and the regulation of accounting*. *The British Accounting Review*, Volume 39, Issue 4, December 2007, p. 271-289.
- LÜDER, K. *Tendencias y evolución de la Administración Pública en el mundo occidental: Búsqueda de una mayor eficacia. Una comparación internacional de las prácticas de contabilidad del sector público. Activos fijos, depreciación y emantenimiento*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1993.
- LÜDER, K. *The "Contingency Model" Reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain. Perspectives on Performance Measurement & Public Sector Accounting*. In: BUSCHOR, E; SCHEDLER, K. (Eds). Paul Haupt Publisher. BERN. 1994. P. 1-15.
- LÜDER, Klaus. *Research in Comparative Governmental Accounting over the Last Decade -Achievements and Problems*. In: 8th Biennial CIGAR Conference: Innovations in Governmental Accounting. Comparative International Government Accounting Research (CIGAR) y Universitat de València. Valencia. Junho. 2001.
- LUHMANN, N. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Barcelona, Anthropos editorial, 1998.
- LUHMANN, N. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis, editora Vozes, 2011.
- MACHADO, N. *Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2002.
- MACHADO, N.; DE HOLANDA, V. B. *Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil*. *Revista de Administração Pública*, vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, jul/ago. 2010, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122010000400003>>. Acesso em: 26 nov. 2016.
- MALTEZ, E. *Implantação de Sistemas de Custos no Setor Público: um caso real antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2004*. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de Outubro de 2016.
- MAUSS, C. V.; SOUZA, M. A. *Gestão de custos aplicada ao Setor Público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORTIGO, D.; SARAY, H. *Lo contable desde la perspectiva de la administración de lo público en el marco de la globalización*. Ponencia presentada al XIX Congreso Nacional de Estudiantes de Contaduría Pública- FE-NECOP. Medellín, Universidad de Antioquia, 2007.
- NEU, D.; GRAHAM, C. *Accounting Research and the Public Interest*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 18, n. 5. P. 585 – 591, 2005.
- PADOVESE, C. L. *Sistemas de informações contábeis: fundamentos e análise*. São Paulo: Atlas, 2004.

ROBERTS, F. M.; BETTNER, M. S.; HAKA, S. F.; WILLIAMS, J. R. *Contabilidad. la base para las decisiones gerenciales*. McGraw: Hill, 2001.

SECCHI, L. *Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TOWE, Greg. Contemporary public sector accounting research – An international comparison of journal papers. *The British Accounting Review*, Volume 25, Issue 1, March 1993, P. 61-85.

VIDAL, J. P. *Continuidade e mudança na gestão pública do estado do Pará*. São Paulo: Paco, 2011.

VIDAL, J. P. *Pesquisa em teoria organizacional e administrativa: possibilidades e limites do paradigma comunicativo (Habermas) e sistêmico (Luhmann)*. Juiz de Fora: Teoria e Cultura, v. 9, n. 1, p. 56 a 73, jan/jul.2014.

VIDAL, J. P.; Duarte, R. *Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios do Pará*. Belém: UFPA/NAEA. Novos Cadernos NAEA, v. n.2, p.171-196, 2011.

## Sobre los autores

Leila Marcia Elias Doutoranda em Planejamento e Desenvolvimento Regional. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional. Contadora. Universidad Federal do Pará (Brasil). Josep Pont Vidal es Profesor Titular Administración Pública, Teoría de las Organizaciones y Sociología política en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA) Brasil. Coordinador del Grupo de Análisis de Organizaciones, Políticas Pública, Gobernanza, Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonia" (GOPPCA) (grupo CNPq)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## A Gestão dos Recursos na Polícia Militar do Pará: Percepção dos oficiais gestores e repercussões no crime

Garcia Reis, João Francisco

*Universidade Federal do Pará*

 garcia36911@gmail.com

Documento recibido: 15 octubre 2017  
Aprobado para publicación: 26 febrero 2018

---

### Resumo

A violência tem permeado as relações sociais no Brasil, o estado do Pará, localizado na Amazônia brasileira, apresentou, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública em 2015, um IC de homicídios igual a 41, quatro vezes maior do que o aceito pela Organização Mundial da Saúde (OMS), IC de no máximo 10, o que o destaca pelos elevados índices de criminalidade, que repercutem no aumento da sensação de insegurança da população. O objetivo do presente artigo é analisar as fases do processo administrativo (planejamento e controle) da Polícia Militar do Pará (PMPA), problemas de comunicação e gargalos existentes; sua justificativa está atrelada ao aumento da violência e ao papel preponderante da PMPA, que é responsável pelo policiamento ostensivo fardado, policiamento preventivo, no Estado paraense; visa o trabalho, observar a gestão com base nas observações de segunda ordem, realizadas/vivenciadas pelos oficiais gestores das unidades operacionais da PMPA..

### Palavras chave

Gestão, Segurança Pública, Pará.

## Abstract

Violence has permeated social relations in Brazil, the state of Pará, located in the Brazilian Amazon, according to the Brazilian Yearbook of Public Safety in 2015, a homicide IC equal to 41, four times higher than that accepted by the Organization World Health Organization (WHO), IC of a maximum of 10, which highlights the high crime rates, which have an impact on the increasing sense of insecurity of the population. The purpose of this article is to analyze the phases of the administrative process (planning and control) of the Military Police of Pará (PMPA), communication problems and existing bottlenecks; its justification is linked to the increase in violence and the preponderant role of PMPA, which is responsible for ostensible un-informed policing, preventive policing, in the state of Pará; aims at the work, observing the management based on the second order observations, carried out / experienced by the managing officers of the PMPA operational units.

## Keywords

Management, Public Security, Pará.

---

## 5. Introdução

O artigo tece uma discussão acerca da gestão na Polícia Militar do Pará (PMPA) e suas repercussões na atividade operacional, a partir da percepção dos oficiais gestores, que atuam na capital e no interior paraense que, via-de-regra, consideram a gestão institucional, impositiva, improvisada e inadequada, indicando que existe a necessidade de realizar ajustes nos processos de gestão pública empregados na PMPA, fato que tem repercutido na violência que permeia a sociedade paraense e a sociedade brasileira, as estatísticas demonstram crescentes níveis de violência, expressos em parte, pelo aumento dos índices de criminalidade (IC), que aferem, no seio da população, a ocorrência do crime no período de um ano, tanto que o Atlas da violência de 2017, que traz uma análise calcada no Sistema de Informação Sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, sobre os registros de homicídios no período de 2005 a 2015, destaca que em 2015 houve 59.080 homicídios no Brasil, com um índice de criminalidade (IC) de homicídios de 28,9/100.000 habitantes; o Estado do Pará, em 2005 já apresentava um IC de 27,6 e, em 2015 alcança um IC de 45, crescimento de 63% em dez anos sendo 55,7% maior que o IC nacional em 2015; no mesmo ano o município de Altamira apresenta o maior IC de todos os municípios brasileiros (105,2), aparecendo Marabá em 10º lugar, com IC de 76,7 e Ananindeua em 25º lugar, com IC de 69,6, o que nos informa um padrão de homicídios muito acima do aceito pela Organização Mundial da Saúde (OMS), até 10 homicídios/100.000 habitantes/ano.

Na busca de soluções para os problemas de Segurança Pública, o Estado do Pará, estruturou um Sistema Integrado de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS), que tem como missão assegurar a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por intermédio dos órgãos que o compõem, garantindo a integridade e a segurança do cidadão; composto por seis instituições, tendo à frente a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), que tem como finalidade a coordenação, supervisão, a articulação, a integração e a avaliação dos órgãos integrantes do SIEDS - Polícia Militar do Pará (PMPA), Polícia Civil do Pará (PCPA), Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA), Centro de Perícias Científicas

Renato Chaves (CPCRC), Superintendência do Sistema Penitenciário (SUSIPE) e o Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN).

Nessa estrutura, a PMPA é responsável pelo policiamento preventivo, ostensivo fardado e, no caso paraense, é uma instituição que está presente em todos os 144 municípios, que tem características diferenciadas, problemas diversos e diversificados que interferem de várias maneiras no comportamento do crime. Neste contexto, de índices de criminalidade muito altos em espaços geográficos diferentes, a gestão eficaz é necessária para tornar as ações preventivas da PMPA, a partir das diversas Unidades Policiais Militares (UPM's), compatíveis com as necessidades.

A importância do trabalho é de perceber como a gestão na PMPA está ocorrendo, quais os principais problemas, propostas solucionadoras, a luz do entendimento dos oficiais gestores, além de iniciar uma discussão sobre o assunto, tão pouco discutido academicamente, o que poderá fomentar o surgimento de novos estudos que venham apontar soluções para os problemas instalados; pessoalmente é uma colaboração espontânea para a Instituição em que prestei serviço por tantos anos, na qual pude verificar, de perto, as carências de recursos materiais, financeiros e humanos, que são sobrepujados, pelo grande esforço dos Policiais Militares, que servem nos municípios paraenses.

O trabalho tem como objetivo geral, Observar a gestão na PMPA, a partir das experiências dos oficiais gestores dos recursos institucionais e, ao longo de sua descrição testa as seguintes hipóteses: A gestão na PMPA é centralizada e não atende as necessidades das Organizações Policiais Militares (OPM's), principalmente no interior do Estado; parte das necessidades estruturais, são atendidas pelas prefeituras do interior; Os gestores têm indicado como uma das soluções para os problemas de carência e otimização de recursos a descentralização dos recursos e a participação na elaboração dos processos de planejamento, respectivamente.

Empregou-se a metodologia quantitativa, descritiva, utilizando a técnica de aplicação de questionário, com dez perguntas objetivas e três subjetivas, nos alunos do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais/especialização em defesa social e cidadania (CAO), capitães da PMPA, que tem em média 16 anos de serviço e do Curso Superior de Polícia e Bombeiros Militares/especialização em gestão Estratégica e Defesa Social (CSP), Majores e Tenentes Coronéis, que tem em média 22 anos de serviço, respectivamente; todos com experiência em gestão, nas OPM's, totalizando 85 pesquisados, 100% dos oficiais alunos da PMPA.

## 6. Conceitos Básicos

### As Polícia, suas atividades e concepções

A Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, de 1789, reconhece o direito a segurança e a necessidade de criação de uma Força Pública, para garantia de direitos de toda sociedade, vedando a particularização da atividade, conforme previsão dos artigos 2º e 12º, como segue:

*Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.*

*Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.*

Destaca-se as duas linhas mestras que até os dias de hoje influenciam as Polícias no mundo, a concepção francesa, calcada no poder do Estado impositivo, com uso da força física para impor e/ou limitar o comportamento dos cidadãos e, o modelo inglês, que é a gênese do policiamento comunitário, que leva em consideração a opinião e participação da comunidade nas ações de Polícia. Assim observa-se que temos o caso da França, em que

*O "ato de nascimento da Polícia" na França, assinado por Luis XIV, inspirado por Colbert, em 1667. (...) .Cristalizou o denominado "modelo francês de polícia": ligada à formação do Estado, fazendo com que o poder imprima sua marca à Polícia, centralizada e estatal (cf. Gleizal, Gatti-Domenach & Journés, 1993, p. 51-86.*

Na Inglaterra, a estratégia foi implementada de diferente, tendo uma participação da sociedade na construção dos processos, entendendo-se que

*o denominado "modelo inglês de polícia", baseado em uma relação dos membros do aparelho policial com a sociedade local. Esta "polícia comunitária" acentuava sua legitimidade seguindo alguns princípios: prevenir o crime e a desordem; reconhecer que o poder policial depende da aprovação do público e deste modo ganhar sua cooperação voluntária; reconhecer que a cooperação do público está na razão inversa da necessidade de utilizar a coerção física; empregar a força física minimamente; oferecer um serviço a todos os cidadãos; manter a relação polícia-público; respeitar o poder judiciário ; reconhecer que o indicador da eficácia da polícia é a ausência do crime e da desordem (cf. Gleizal, Gatti-Domenach & Journés, 1993, p. 87-108).*

Poderíamos dizer que até hoje a organização policial depende da combinação desses dois modelos (SANTOS, 1997). Na identificação do que é Polícia, (REINER, 2004, p. 19), entende que "a Polícia é, em princípio, identificada como uma Corporação de pessoas patrulhando espaços públicos, usando uniforme azul, munida de um amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e exercer algumas funções negociáveis de serviço social". Em outro ponto, afirma que "a Polícia funciona mais ou menos adequadamente na administração do crime e manutenção da paz" (Ibid., p. 302). Na mesma linha de pensamento, (RUNDNICKI, 2011, p. 197), entende que "a Polícia, como outras instituições que organizam, regulam e controlam a vida em sociedade, é uma instituição social, resultado da atividade humana, exigência da vida social" e, acrescenta que a Polícia nasceu no Estado moderno, a partir da concorrência de três fatores: 1 - Sociomaterial (discurso econômico e prática comercial); 2 - cultura (opinião pública e crítica das formas tradicionais de controle da informação do pensamento) e 3 - jurídico (surgimento da administração pública).

Em relação ao trabalho e de seus objetivos, Monjardet, (1996, p. 136) et al Rundnicki (2011) explica que o trabalho da Polícia é apresentado buscando atingir três objetivos:

*1) redução ou "combate" à criminalidade (entendida como proteção das pessoas e dos bens); 2) garantia da segurança pública (paz e ordem públicas, verificadas como o dever do estado impor segurança, salubridade e tranquilidade às pessoas, fazendo respeitar normas que possibilitem o conjunto de condições morfológicas do viver em uma cidade: fluidez da circulação nos espaços públicos, proteção da intimidade nos espaços privados, respeito da integridade corporal etc.); 3) preservação da ordem política (enquanto garantia das liberdades e defesa das instituições, evitando manifestações violentas, infiltrações estrangeiras e a atuação de grupos terroristas).*



Para Bittner, (2003, p.138) “o papel da Polícia é entendido melhor como um mecanismo de distribuição de força coercitiva, não negociável empregada de acordo com os preceitos de uma compreensão intuitiva das exigências da situação”; Monjardet, (1996, p. 9, 16 e 198) et al Rundnicki (2011), estacam que “parte da percepção dessas funções para verificar que ela tanto é um instrumento de poder (sem objetivos próprios, que obedece aos definidos pela autoridade política à qual está subordinada) quanto um serviço público posto à disposição da população, uma profissão”, ou seja, podemos caracterizar a constituição da organização policial enquanto formadora de um ofício específico, marcado pela duplicidade do exercício do monopólio da violência física legítima e de um agente de produção do consenso, Santos (1997, p.160), verifica-se, pois, que o Estado constituiu-se pelo realizar pleno de um processo de concentração de uma série de diferentes tipos de capitais, até então dispersos pelo espaço social: o capital da força física ou dos instrumentos de coerção (o exército e a polícia); o capital econômico; o capital cultural; e o capital simbólico, Bourdieu. (1994, p. 109).

No caso das Polícias Militares (PPMM) brasileiras, a subordinação à autoridade política é facilitada, dado que tem como princípios básicos a hierarquia<sup>1</sup> e a disciplina<sup>2</sup>, além de contar na sua organização com um chefe, Comandante Geral (CG), escolhido pelos respectivos governadores dos Estados, ficando a definição do mandato a critério do chefe do Poder executivo estadual, que nomeia e exonera a qualquer tempo. A partir dessa organização, geralmente o CG, é um cumpridor de ordens emanadas dos governadores e, que tem comando sobre todos os demais membros da Polícia Militar, que são obrigados, via regulamentos, hierarquia e disciplina castrense, a cumprir todas as ordens emanadas; destaca-se que além destas características, os Militares Estaduais são impedidos de fazerem greves e/ou se sindicalizarem, que dificulta, questionamentos e a participação coletiva na busca de direitos, direito de ter direitos, apesar de observarmos nos últimos anos, uma crescente participação de movimentos reivindicatórios desses profissionais<sup>3</sup>

*Outro ponto observado é o fato de que a PMPA, como as outras Polícias Militares estaduais, é uma instituição com características que a aproxima de uma instituição total, estamental, que no período considerado atravessou modificações significativas do Estado brasileiro, tais como o viver de um regime autoritário (que ocorreu de 1964 a 1985) (REIS, 2014, p.86).*

As Polícias Militares brasileiras sofreram modificações; tomando como marco a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), que “institui” juridicamente no Brasil o “estado Democrático de Direito”, modificando várias instituições, garantindo a participação coletiva, a fiscalização do Estado, observa-se que

<sup>1</sup>A hierarquia, uma das características marcante das PPMM do Brasil, é entendida como a estratificação entre os diversos postos e graduações (oficiais e praças, organizados por círculos e seus respectivos componentes), onde se encontram, dentre os oficiais: o círculo dos oficiais superiores (Coronéis, Tenentes – Coronéis e Majores), círculo dos oficiais intermediários (Capitães), círculo dos oficiais subalternos (Primeiros tenentes e segundos Tenentes); entre as praças há o círculo dos Subtenentes e Sargentos (Subtenentes, Primeiros Sargentos, segundos Sargentos e Terceiros Sargentos); círculo das Praças Especiais (Aspirantes a Oficiais e Alunos Oficiais) e círculo de Cabos e Soldados (Cabos e Soldados). Reis, (2014, p. 17/18).

<sup>2</sup>(...) que se expressa a partir do acatamento de todas as ordens em vigor é percebida, na linguagem militar (no dizer dos PM's), como cumprir ordens “sem ponderar”, e quando alguma ordem é questionada, usualmente, os superiores hierárquicos corrigem com expressões próprias, dizendo; ‘não pondera militar, te enquadra, cumpre a ordem’. Não quer dizer que todas as ordens sejam cumpridas, mas, existe uma cultura que acredita na necessidade de manter todos disciplinados. Reis, (2014, p. 18).

<sup>3</sup>O ano de 1997 pode ser considerado como marco nos movimentos reivindicatórios das polícias militares brasileiras, onde 14 (quatorze) PMs (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo), realizaram movimentos reivindicatórios, com expressiva participação dos quadros das PMs, sobretudo dos Cabos e Soldados. Tem-se uma mudança de comportamento das praças, a partir da ação coletiva imposta e da concepção instalada, na busca da democracia (no sentido de indicar os seus próprios caminhos e/ou necessidades) “. Reis (2014, p. 90).

as PPMM antes da CF/88 eram empregadas como força de defesa do Estado, a serviço das elites dominantes, o que é muito diferente de ser uma instituição de defesa da sociedade, ou seja,

*As políticas de segurança seguiram uma orientação que visava privilegiar a repressão e não a prevenção do crime. Para esse modelo operacional, o que importava para justificar as ações era o número de ocorrências atendidas, o número de prisões efetuadas e o número de armas e objetos apreendidos". (...) A solução para o problema da criminalidade se resumia em planejar o aumento das operações de reação contra essa criminalidade, que incomodava as elites e as autoridades (COSTA, 2011, p. 258/259).*

Interessante observar que a CF/88 ainda mantém as Polícias Militares, como forças auxiliares do Exército brasileiro, o que determina dupla função, de força auxiliar (que pode ser convocada e empregada em tempos de guerra) e de preservadora da ordem pública (atividade do policiamento ostensivo), uma função guerreira e outra função de polícia, uma que combate o inimigo de forma disciplinada, a partir de um comando operacional, que deve responder sem vacilar às ordens emanadas do escalão superior e, outra que atende ao público em geral, para dar segurança e garantir direitos dos cidadãos, que pressupõe decisões isoladas nas diversas situações vivenciadas junto a sociedade, ou seja, ainda sobrevive uma concepção de "guerra" contra o crime e os bandidos. Esta concepção de combater o crime adotado pelas polícias, é reforçado pela concepção impositiva das leis, que surgem para induzir (impor) comportamentos sociais, não tendo origem na vontade do povo, usuário das normas, como afirma Kant de Lima:

*No Brasil, (...) sistema jurídico não reivindica uma origem "popular" ou "democrática" para a legitimação de sua existência. Ao contrário, alega ser o produto de uma reflexão iluminada, uma "ciência normativa". Os modelos jurídicos de controle social, não têm como origem "a vontade do povo", enquanto reflexo das normas que regem seu estilo de vida, mas são resultado destas formulações legais especializadas, legislativa ou judicialmente. (LIMA, 2001, p.13)*

Lima, também enfoca que "O domínio público, assim, é o lugar apropriado particularizadamente, seja pelo Estado, seja por outros membros da sociedade, autorizados ou não por ele, e, por isso, sempre, aparentemente, opaco, caótico e imprevisível ao olhar coletivo, onde tudo pode acontecer e de onde quero tudo o que tenho direito" (Ibid., p.14); as dificuldades de funcionamento normal da sociedade sem a presença do Estado ou de seu representante torna-se difícil, dado que a população está "acostumada" a caminhar cumprindo as regras somente com a presença de representantes do Estado, cometendo atos fora da norma, com sua ausência, sem contar que o Estado também é um dos entes descumpridor das Leis, mas, temos claro que nos últimos anos ocorreram avanços democráticos e constitucionais, que podem minimizar esse comportamento, com destaque para os ocorridos na CF/88, onde vislumbra-se nos conceitos jurídicos a "implantação" do Estado de Direito, mas, apesar dos avanços, ainda ocorrem fatos que representam a imposição do estado, com emprego das PPMM, sobre grupos considerados "atuantes à revelia da Lei", com ações violentas (legais ou não) e/ou arbitrárias, tais como:

*O Massacre de Carandiru-SP (1992), que matou 111 presos após uma invasão para controlar a rebelião; o Eldorado dos Carajás/PA (1996), que executou 19 trabalhadores rurais; o de Corumbiara/RO (1995), onde a Polícia atacou um acampamento de 1.200 trabalhadores sem-terra e acabou assassinando dez dos manifestantes; o da Favela Naval – Diadema/SP (1997) -, onde polici-*

*ais torturaram alguns suspeitos que passavam pela favela e ainda mataram pelas costas um trabalhador (COSTA, 2011, p. 261).*

Independente das funções constitucionais, da subordinação política, da estrutura que facilita a condução dos processos a partir da hierarquia e disciplina, a formação aparece como um dos suportes mais importantes para a caminhada e adequação às modificações impostas as PPMM, neste sentido temos que uma "Polícia despreparada para lidar com o público e com a criminalidade, tende a ser desrespeitosa e violenta. Confunde, muitas vezes, autoridade com autoritarismo, arbítrio com arbitrariedade e o uso legítimo da força com o uso indiscriminado dessa força" (Ibid., p. 256). É preciso treinar, preparar, formar os policiais para lidarem com situações de conflito, de maneira a decidir rapidamente sobre suas condutas necessárias a coibir abusos, controlar excessos e em nome do Estado e em prol da coletividade, aplicar as normas de contenção nos delinquentes; neste sentido:

*A formação do policial, por conseguinte, é aqui vista de uma perspectiva democrática, fundamentando-se nas seguintes premissas: a política de emprego da Polícia numa sociedade democrática é parte da política geral de expressão da cidadania e da universalização dos direitos; a Polícia é um serviço público para proteção e defesa da cidadania; o fundamento da autoridade policial é sua capacidade de administrar conflitos. (LIMA, 2001, p. 13).*

Após a CF/88 as PPMM iniciaram um processo de adaptação aos novos ditames constitucionais, mas, como já afirmamos, a dupla função constitucional das Polícias Militares ainda está em vigor, não podemos dizer que não houve evolução, no entanto verifica-se que "democratizam-se as estruturas políticas, mas permanece o autoritarismo e o arbítrio implantado nas esferas do poder, em especial no ofício de Polícia, contrariando o Estado de Direitos" (COSTA, 2011, p. 261).

Entende-se que após a CF/88, houve avanços significativos e "uma nova postura começou a ser adotada pelos órgãos encarregados do controle social, em função das constantes denúncias de violação dos direitos humanos contra policiais que fazem o uso da truculência policial contra a população" (COSTA, 2011, p. 265). Diria que ainda vivenciamos um processo de transição, variável em cada unidade da Federação, onde já se percebe claramente a caminhada no sentido de tornar a Polícia mais democrática, mais próxima da população, com uma formação menos guerreira, com a introdução de disciplinas mais acadêmicas (sociologia, ética, direitos humanos), menos militarizadas. Um ponto importante, foi aproximação das instituições Policiais Militares das Universidades, que facilitou a revisão curricular e a discussão mais acadêmica dos problemas policiais, esta aproximação foi tão significativa que a Universidade Federal do Pará, por exemplo, criou um curso de Mestrado Profissional de Segurança Pública (o primeiro do Brasil) que tem formado vários profissionais das Polícias Militar e Civil e outros membros do SIEDS. O velho modelo operacional, a polícia guerreira, a violência, a arbitrariedade, ainda se fazem presentes nas PPMM, mas não podemos negar a evolução que tem ocorrido na busca de estratégias que garantam atuações éticas que respeitem os Direitos Humanos.

### **A gestão pública**

A busca da eficiência na gestão pública é uma necessidade atual, dado a diversas limitações (legais, estruturais, de recursos), temos, pois, que "a nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. (BRESSER, 1998, p. 27).

Ainda segundo Bresser Pereira (1998), a reforma gerencial objetiva aumentar a efetividade e a eficiência dos órgãos públicos, melhorar as decisões estratégicas e a burocracia e garantir o caráter democrático da administração pública. Dentre as características citadas por Bresser Pereira (1998), destaca-se: a) a descentralização/desconcentração das atividades; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial, que passa a ser realizado, levando em consideração, dentre outros: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão; controle contábil de custos; d) o controle social. "(...) la innovación en el sector público y las nuevas ideas que se discuten y proponen deberían ser capaces de mejorar la operatividad y transparencia de las instituciones públicas y, con ello, elevar la calidad de vida de los ciudadanos. (VIDAL, 2017, p. 21)<sup>4</sup>.

Na visão de Cabral Neto e Castro (2007) ressaltam que o setor público precisa se espelhar no setor privado para atingir a qualidade tão desejada por todos, e que, a ideia é evoluir os antigos modelos centralizadores de administração, buscando a eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos, pela melhor prestação dos serviços públicos, pela implementação de modelos de avaliação de desempenho, pela criação de controles mais eficientes do orçamento e dos serviços públicos e pela descentralização administrativa.

Em linguagem mais compatível com a complexidade crescente, própria da administração pública, empregando os postulados da Teoria Geral dos Sistemas Sociais (TGSS) de Niklas Luhman, (VIDAL, 2016, p. 9) assevera que a

*Administración pública, constituye una estrategia del sistema para su gestión de la complejidad. el entorno esta definido por el constante aumento de la complejidad e influye de forma selectiva en los elementos del sistema Administración pública, con lo cual la complejidad del entorno significa que existen más posibilidades de las que el sistema pueda actualizar y operar. la posibilidad de observar la complejidad de un sistema y de su entorno es mediante una racionalidad selectiva de los elementos del sistema, o sea, a partir de la organización selectiva de la creación de estructuras del sistema (operaciones autorreferenciales).<sup>5</sup>*

Reconhece, pois, a complexidade como um fator ocorrente nas relações entre a administração pública e seu entorno, vista como um sistema, que seleciona racionalmente do entorno, mais complexo, elementos tidos como mais perturbadores, reorganizando-se a partir desses e formando suas estruturas; entende que a administração pública é parte do Sistema Político-administrativo, percebendo o sistema político como um conjunto de tomada de decisões ideologicamente vinculados ao estabelecimento de prioridades e limites da administração, onde a administração desenvolve operações internas a partir do conjunto de estruturas<sup>6</sup>, disposições, normas, burocracias, sendo o entorno da administração pública formado por uma crescente complexidade, a partir da qual o sistema administrativo delimita sua atuação, que definem as operações internas da administração pública, ditas operações autorreferenciais. Esta percepção é tão verdadeira, que temos observado, ao longo dos anos, fatores externos à administração pública, induzindo a tomada de decisões internas,

---

<sup>4</sup> a inovação no setor público e as novas idéias que são discutidas e propostas devem ser capazes de melhorar a operacionalidade e a transparência das instituições públicas e assim aumentar a qualidade de vida dos cidadãos.

<sup>5</sup> Administração pública, constitui uma estratégia do sistema para seu gerenciamento de complexidade. o ambiente é definido pelo aumento constante da complexidade e influencia seletivamente os elementos do sistema de administração pública, com os quais a complexidade do meio ambiente significa que há mais possibilidades do que o sistema pode atualizar e operar. A possibilidade de observar a complexidade de um sistema e seu ambiente é através de uma racionalidade seletiva dos elementos do sistema, isto é, da organização seletiva da criação de estruturas do sistema (operações autorreferenciais).

<sup>6</sup> (VIDAL, 2016, p. 12) entende estrutura como "La forma en que se efectúa transformación entre las demandas procedentes del entorno y las acciones o respuestas (equilibrio) que ofrece la administración.

para atenderem as complexidades externas, ou seja, “a realização de propósitos predefinidos perde a relevância e as mudanças não são dadas conforme princípios da racionalidade instrumental, mas como respostas cumulativas que visam a sobrevivência do sistema organizacional, adaptando-se ao ambiente” (PECI, 2002, p. 26), podemos citar no caso da PMPA, a criação do Comando de Missões Especiais (CME) que surgiu após o evento de Eldorado dos Carajás, para adequar a atuação institucional em conflitos de alta complexidade<sup>7</sup>.

Em relação as disponibilidades, observa-se que o modelo orçamentário brasileiro, definido na CF/88, em seu artigo 165, compõem-se de três instrumentos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA tem vigência de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de governo, vigendo do início do segundo ano do mandato até o primeiro ano do mandato posterior, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública. A LDO, enuncia, anualmente as políticas públicas e as respectivas prioridades para o exercício seguinte. A LOA, viabiliza a execução do plano de trabalho, a partir da alocação de recursos, receitas e despesas, a serem executados no exercício do ano posterior.

No Estado do Pará, a Lei Nº 8.458, de 28 de dezembro de 2016, estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2017, esta lei, traz o detalhamento de todas as despesas, de acordo com as diretrizes orçamentárias da LDO, define também, a programação dos Órgãos em Programas, com seus detalhamentos em projetos, atividades e operações especiais, no período de um ano, ou seja, deve cumprir o princípio da universalidade (conter todas as receitas e despesas de todos os Órgãos da Administração Pública), princípio contido nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Nº 4320, de 17 de março de 1964.

Dos recursos da PMPA, R\$ 1.187.391.277,00 (um bilhão, cento e oitenta e sete milhões, duzentos e setenta e sete mil), são destinados à Operacionalização das Ações de Recursos Humanos R\$ 915.339.050,00 (novecentos e quinze milhões, trezentos e trinta e nove mil e cinquenta centavos), que arca com as despesas de pessoal (soldos e vantagens), que somados aos R\$ 134.853.381,00 (cento e trinta e quatro milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, trezentos e oitenta e um cruzeiros) de Concessão de Auxílio Alimentação e da Concessão de Auxílio Fardamento no valor de R\$ 24.236.886,00 (vinte e quatro milhões, duzentos e trinta e seis mil e oitocentos e oitenta e seis reais), representam 90,5% de todos os recursos previstos, ou seja, os gastos com pessoal representam as maiores despesas da PMPA.

Na área operacional, referente a realização de Policiamento Ostensivo temos um valor de R\$ 62.591.661,00 (sessenta e dois milhões, quinhentos e noventa e um mil e seiscentos e sessenta e um reais), 5,3% do previsto e, na Realização de Missões Especiais R\$ 6.469.802, 00 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil reais e oitocentos e dois cruzeiros), 0,5% do orçado.

Temos R\$ 6.469.802, 00, para atender as necessidades de manutenção e funcionamento de todas as Unidades do Estado do Pará nos 144 municípios, que resultaria nas médias de R\$ 44.929,00/município/ano e R\$ 3.744,10/município/mês, ou seja, pela média, é possível verificar que os recursos são limitados e, provavelmente não conseguem atender todas as necessidades das OPM's.

### A estrutura das Organizações

Entende-se como estrutura das organizações “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (MINTZBERG, 2009, p. 12),

<sup>7</sup> A governação é um estilo (maneira de governar)

bem como os “os elementos da estrutura devem ser relacionados para a obtenção de uma consistência ou harmonia interna, bem como uma consistência básica com a situação da organização (Ibid., p. 13). De um modo geral as instituições são compostas por cinco partes básicas (cúpula estratégica, linha intermediária, núcleo operacional, tecnoestrutura e assessoria de apoio), vide figura 01, que se inter-relacionam para cumprir as missões institucionais; a tecnoestrutura e assessoria de apoio, aparecem na estrutura para atenderem o crescimento organizacional, inicialmente a cúpula estratégica, a linha intermediária e o núcleo operacional, respondem pelas necessidades estruturais das organizações (públicas e privadas) e, na medida que ocorre o crescimento de atividades ou o aumento do tamanho da instituição, tecnoestrutura e assessorias podem fazer parte da estrutura funcional.

**Figura 01: representação das cinco estruturas básicas da organização**



Fonte: Adaptado de MINTZBERG, 2009

A cúpula estratégica é “encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também que atenda às necessidades dos que a controlam ou que detêm poder sobre ela” (MINTZBERG, 2009, p. 24), ou seja, é o cérebro decisor maior da organização, que carrega a responsabilidade pela instituição *in totum* e, suas decisões afetam toda a organização, suas decisões ocorrem em um alto grau de incerteza; como exemplos podemos citar os conselhos gestores, presidências, conselhos de administração, dentre outros. Normalmente, ações deste nível envolvem três obrigações: A supervisão direta, onde destaca-se a alocação de recursos, a tomada de decisão e a solução de conflitos; relações exteriores, onde se realiza contatos de alto nível, representação social e a recepção de clientes importantes e o desenvolvimento da estratégia, que consiste na interpretação dos ambientes (interno e externo) e formulação da estratégia.

A linha intermediária “conecta a cúpula estratégica ao núcleo operacional, sendo composta por uma cadeia de gerentes intermediários que possuem autoridade formal sobre o núcleo operacional, tendo como ação básica a de traduzir estratégias implementadas pelos mais diversos setores da Organização” (Ibid., p.25 ); as decisões, normalmente relacionadas com o controle administrativo e são utilizadas para decidir sobre operações de controle, formular novas regras de decisões que serão aplicadas por parte do pessoal de operação e designação de recursos, neste nível, o grau de incerteza é menor que no nível estratégico (MATUS, 2009).

O núcleo operacional da Organização “envolve membros – os operadores -que executam o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços” (MINTZBERG, 2009, p. 23), neste nível as decisões são eminentemente práticas, os esforços são direcionados para cada processo ou projeto da Organização, utiliza, normalmente, procedimentos e regras de decisões pré-estabelecidas. Grande

parte das decisões são programadas e os procedimentos são muito estáveis, é a área que representa a Organização junto ao público, usuário dos produtos e/ou serviços (MATUS, 2009).

A tecnoestrutura é composta por “unidades especializadas, que efetivam certas formas de padronização da Organização” (MINTZBERG, 2009, p. 27), analistas de recursos humanos, de tecnologia da informação e, demais, que necessitam de especialistas para o seu entendimento e execução. A assessoria de apoio, compõem as Organizações a partir do seu crescimento, são unidades especializadas, “criadas para dar apoio fora do fluxo de trabalho operacional” (Ibid., p.27); são exemplos a assessoria jurídica, os serviços de limpeza, dentre outros.

Quando observamos o funcionamento da Organização, a partir dos fluxos de funcionamento que descrevem as comunicações entre as partes componentes da Organização (cúpula estratégica, linha intermediária, núcleo operacional, tecnoestrutura e assessoria de apoio), onde destacam-se os níveis estratégico (conduzido pela cúpula estratégica), nível tático (implementado pela linha intermediária) e o nível operacional (realizado pelo núcleo operacional); entendendo que os fluxos realizam as ligações necessárias ao funcionamento organizacional e as estruturas organizam a divisão do trabalho, a partir das diversas funções a serem desempenhadas; os cargos e seus agrupamentos e autoridade formal, necessária ao poder de tomar decisões, faz fluir os diversos setores componentes da Organização, que se realizam a partir de vários fluxos.

O *fluxo de autoridade formal*, é caracterizado por um fluxo de poder, hierarquizado, como por exemplo as Polícias Militares, que são instituições organizadas formalmente, hierarquizadas, onde a subordinação é escalar e verticalizada, de cima para baixo e a supervisão direta é utilizada como processo de coordenação e controle. A *Organização como uma rede de fluxos regulamentados* Organização, com as noções tradicionais de autoridade e hierarquia, com mais ênfase na padronização do que na supervisão direta” (MINTZBERG, 2009, p. 32).

Na *Organização como sistema de constelações de trabalho*, “as pessoas agregam-se em grupos de amigos para realizar o seu trabalho” (MINTZBERG, 2009, p. 32), indica que centros não oficiais de poder existem nas Organizações e que ricas redes de comunicação informal complementam e, as vezes, contornam os canais de autoridade e regulamentação” (Ibid., p. 32) enfatizando o papel do ajustamento mútuo na coordenação; existe, ainda, a *Organização como sistema de processo ad hoc*, onde ocorre o fluxo de decisão estratégica do início ao fim do processo, por vários níveis da hierarquia. A complexidade do funcionamento organizacional não pode ser coordenada por apenas um dos cinco mecanismos de coordenação, o que ocorre normalmente, é que os mecanismos estão presentes, conjuntamente e/ou separados, na caminhada da Organização.

### **A estrutura da PMPA**

A estrutura da PMPA é composta por Órgãos de Direção (Direção geral, Direção Intermediária e Direção Setorial), Órgãos de Apoio e Órgãos de Execução. O Comando Geral (CG) da PMPA, que é constituído pelos Órgãos de Direção Geral–Estado Maior Geral (EMG), Departamento Geral de Operações (DGO), Departamento Geral de Administração (DGA), Centro de Inteligência (CI) e Corregedoria Geral (COREG) -;o CG realiza o comando, a gestão, o planejamento estratégico e a correição, visando à organização e o emprego da corporação para o cumprimento de suas missões.

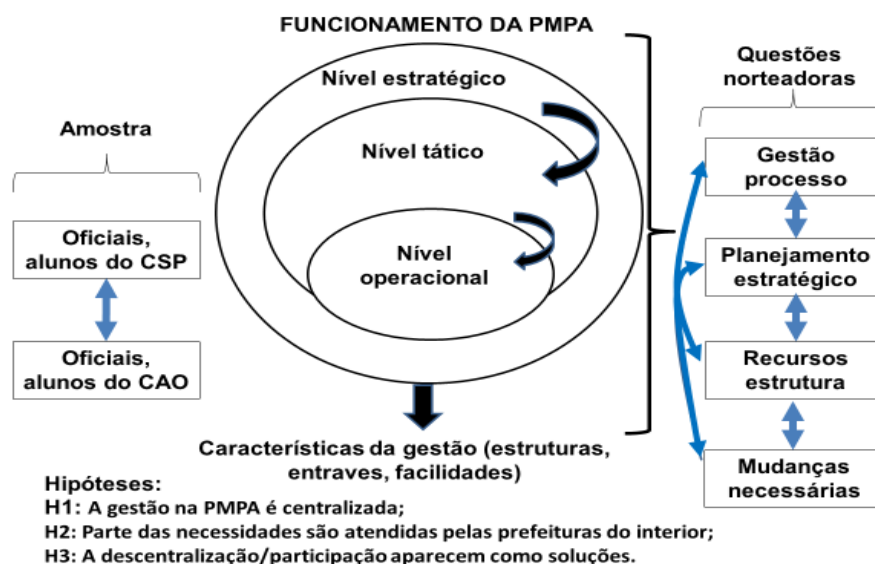
Compõem o DGA os Órgãos de Direção Setorial, que são a Diretoria de Pessoal (DP), Diretoria de Administração Financeira (DAF), Diretoria de Apoio Logístico (DAL), Diretoria de Ensino e Instrução (DEI) e Comando Militar de Saúde (CMS); os Órgãos de Apoio compõem as Diretorias e destinam-se ao atendimento das ne-

cessidades de pessoal, logística, ensino e instrução e saúde, executando, por meio de diretrizes e ordens, as atividades meio da corporação para cumprimento de suas missões e destinação. O DGO é composto pelos Órgãos de Direção Intermediária que são os Comandos Intermediários - Comando de Policiamento da Capital (CPC), Comando de Policiamento Regional (CPR), Comando de Policiamento Especial (CPE), Comando de Policiamento Ambiental (CPA) e Comando de Missões especiais CME -. São subordinados ao DGO; atualmente existem dois CPC, que ocupam a capital paraense; 14 CPR, sendo um na Região Metropolitana e 13 distribuídos pelas demais Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), que são compostas pelos municípios paraenses do interior; os outros Comandos Intermediários (CPE, CPA e CME) atuam em todo Estado do Pará, tendo suas sedes na capital. Subordinam-se aos Órgãos de Direção Intermediária os Órgãos de Execução, que são as Unidades Operacionais de Polícia Ostensiva (UOP's) que executam, por meio de diretrizes e ordens, a atividade-fim da corporação. Os órgãos de direção intermediária ou setorial realizam as atividades de gestão setorizada da polícia ostensiva, de pessoal, de logística, de finanças, de ensino e instrução, de polícia comunitária, de direitos humanos e de saúde, supervisionando, coordenando, controlando e fiscalizando, por meio de diretrizes e ordens emanadas dos órgãos de direção geral, a atuação dos órgãos de apoio e execução subordinados.

## 7. Pesquisa de Campo

Utilizou-se a pesquisa quantitativa, com aplicação de questionários com perguntas objetivas e subjetivas, na tentativa de identificar a percepção do grupo. As questões levam em consideração as características dos processos, da gestão; as mudanças necessárias; o planejamento estratégico, sua implementação e os recursos disponíveis para execução dos serviços à sociedade, com o objeto de caracterizar (fotografar) a atuação e testar as hipóteses, conforme demonstra a figura 2.

**Figura 02: organização da pesquisa de campo**



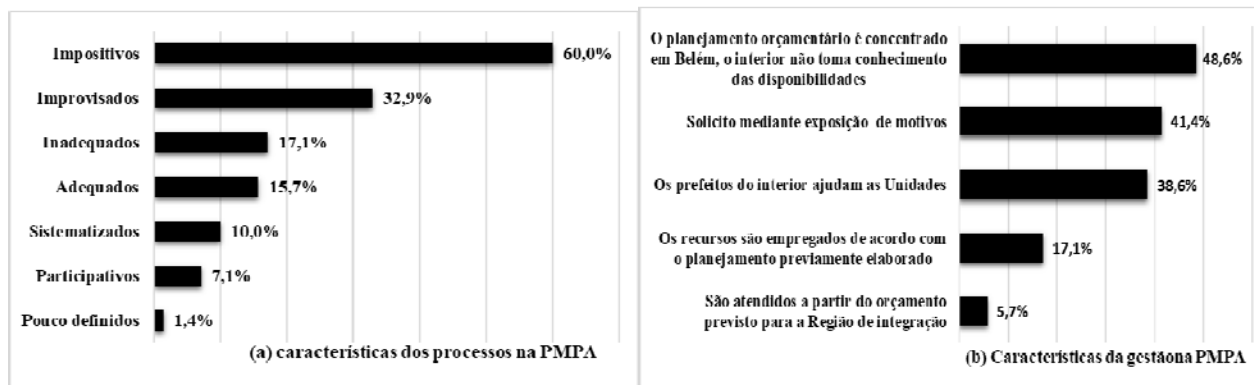
Fonte: Adaptado de VIDAL, 2016.

Os resultados estão expressos na linguagem da análise estatística descritiva, tendo como unidade métrica os valores percentuais que representam as adesões dos entrevistados às opções da cada pergunta; essas respos-



tas foram agrupadas em grupos, que compõem figuras que representam a percepção do grupo (geral) dos assuntos tratados.

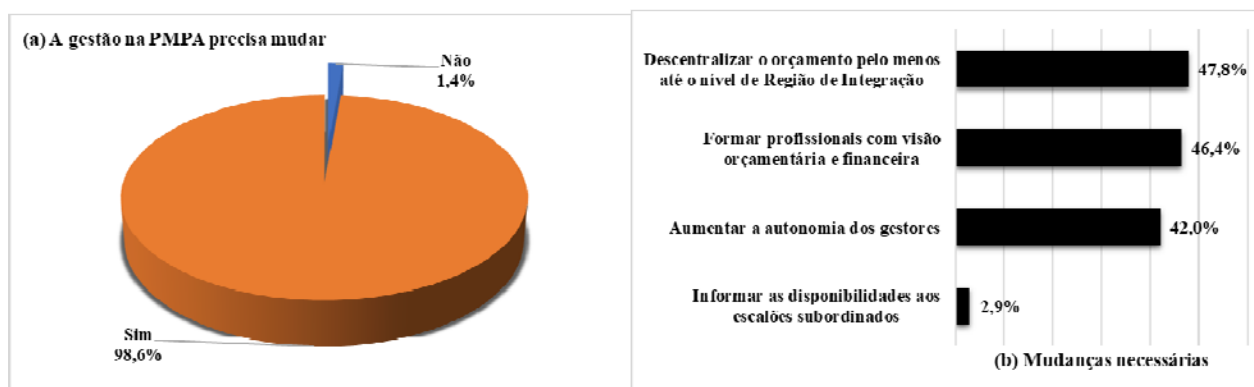
**Figura 3: Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Características dos processos na PMPA, (b) características da gestão na PMPA.**



Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Na opinião dos entrevistados, de acordo com a figura 3, para 60% os processos na PMPA são impositivos (hierarquizados e verticalizados, de cima para baixo); improvisados para 32,9% e inadequados para 17,1%, ou seja, os processos não são sistemáticos e, via-de-regra são conduzidos mediante ordem e de maneira desorganizada; outros problemas aparecem, para 48,6% o Planejamento Orçamentário é concentrado em Belém e, as Unidades do interior não tomam conhecimento das disponibilidades; para suprir parte das necessidades das Organizações Policiais Militares (OPM's), no interior do estado, os comandantes geralmente recorrem aos prefeitos do interior, que ajudam as Unidades, na opinião de 38,6%; confirmando a carência de sistematização do atendimento das necessidades das OPM's; quanto a forma de buscar os recursos, 41,4% informam que solicitam mediante exposição de motivos, o atendimento de suas necessidades, ou seja, é necessário justificar a demanda para receber recursos, o que confirma que um plano sistematizado de distribuição de recursos (material, financeiro, ..), ainda não abrange todas as Unidades Operacionais da PMPA.

**Figura 4: Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Necessidade de mudança na gestão da PMPA, (b) Mudanças necessárias na PMPA.**



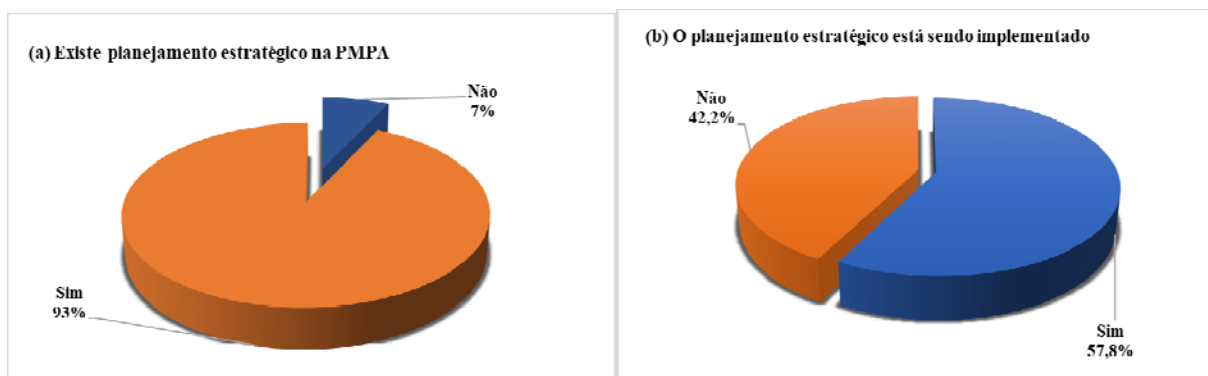
Fonte: Pesquisa de campo, 2017

De acordo com os resultados, apresentados na figura 4, maioria absoluta, 98,6%, entendem ser necessário ocorrerem mudança na gestão dos processos na PMPA; dentre as mudanças indicadas aparece em primeiro lugar, com 47,8% de citações, descentralizar o orçamento da corporação, pelo menos até o nível das Regiões

de Integração, ou seja, descentralizar até o nível de Comando de Policiamento Regional (CPR). Em segundo lugar aparece a necessidades de formar profissionais com visão orçamentária e financeira, com 46,4% de citações, o que indica que os Policiais Militares não estão preparados para assumirem a gestão orçamentária e financeira nas Unidades, o quedificulta, ainda mais a descentralização/desconcentração da gestão. Aumentar a autonomia dos gestores aparece com 42% de indicações, confirmando que na opinião dos oficiais, é necessário ocorram mudanças, no sentido de diminuir a centralização orçamentária e financeira na PMPA.

Das 38 propostas subjetivas de melhoria da relação com o escalão superior, 25 (65,8%) indicam como solução a maior participação na condução dos processos, onde percebe-se o afastamento, que sentem os oficiais, dos processos decisórios institucionais, que indicam várias soluções para os problemas, percebidos nos discursos, que entendem os planejamentos como tardios, quando afirmam que *“é preciso antecipar o planejamento das atividades”*, bem como entendem que a participação ainda é muito limitada ao escalão superior da PMPA, quando declaram *“que o escalão superior de ouvidos às demandas emanadas por seus subordinados; que os debates e soluções apresentadas sejam construídas com os demais escalões”*, na mesma linha de percepção, entendem os oficiais que deve haver uma maior participação da área operacional, quando citam que *“deve-se fomentar maior participação da tropa, consultar as bases que realizam a atividade fim”*, entendem, também, que o escalão superior da Corporação (a área Estratégica da PMPA) deve possibilitar maior acesso aos demais escalões subordinados, quando afirmam que *“tem que haver acessibilidade, responsável e ordeira e disponibilidade do escalão superior de ouvir os subordinados, criar contato direto com o comando sem interlocutores, delegar poder, ser mais aberto”*, existe um entendimento de que o escalão superior da PMPA, não conhece a realidade vivida pelas OPM's, quando asseveram que *“é preciso realizar reuniões quinzenais com o objetivo do escalão superior saber quais as demandas e anseios das OPM's”*. Fatos que refletem o afastamento do Escalão Superior da PMPA das Unidades Operacionais; quando conversamos com os oficiais, foi fácil perceber essa realidade, sendo voz corrente que as determinações chegam até as OPM's sem levar em consideração as suas respectivas realidades (efetivo, recursos, meios, etc..).

**Figura 5: Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) existência de planejamento estratégico na PMPA, (b) Implementação do planejamento estratégico na PMPA.**

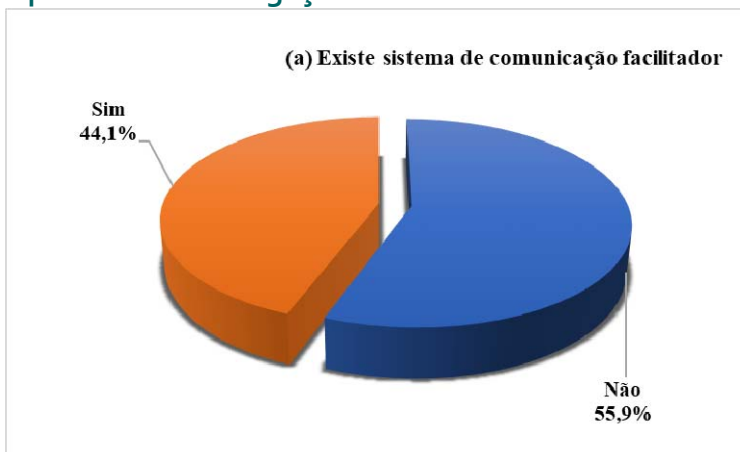


Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Como soluções aparecem: realizar reuniões setoriais para discutir assuntos e receber propostas; implementar políticas de participação na formação do planejamento e nas orientações dos planos estratégicos; realizar consultas frequentes por ocasião da construção das estratégias; aumentar a proximidade, através da realização de algumas tarefas em conjunto com o comando (estratégia); outro ponto em destaque é a necessidade de realizar pesquisas visando alcançar as verdadeiras necessidades da tropa.

Na opinião dos oficiais (figura 5), 93% dos entrevistados indicam que existe planejamento estratégico na PMPA; quanto a implementação do mesmo, 57,8% entendem que está sendo implementado. De fato, existe um Plano Estratégico Institucional, elaborado para o período de 2015/2025, disponível no site da PMPA, mas, que na opinião dos oficiais, não vem sendo implementado de maneira eficaz a sua execução.

**Figura 6: Percepção dos oficiais da PMPA referente a existência na PMPA de um sistema de comunicação que facilite a divulgação de atividades a serem desempenhadas.**

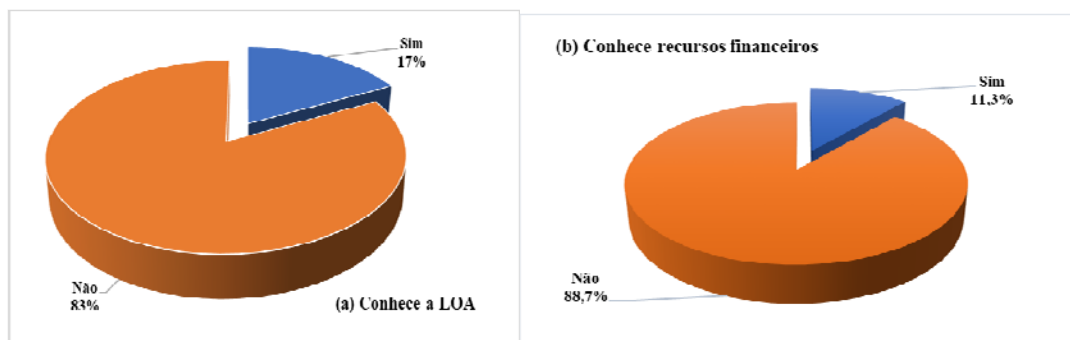


Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Na opinião dos oficiais (figura 6), 55,9% dos entrevistados indicam que o Sistema de Comunicação da PMPA é inadequado e não facilita a divulgação das atividades a serem desempenhadas. A respeito do assunto existe na PMPA uma Assessoria de Comunicação (ASCOM), tem um programa denominado Sistema Integrado de Gestão Policial da Polícia Militar do Pará (SIGPOL) que pode ser acessado por todos os PM's no link no portal WEB da PMPA (<http://www.pm.pa.gov.br>), possibilitando a atualização diária por qualquer policial e a divulgação, mas, pelo que conversamos com os oficiais, o SIGPOL ainda é subutilizado e, poucos fazem as atualizações e utilização como fonte de informação e/ou acesso a divulgações. No entanto, algumas experiências empregando telefones celulares com WhatsApp, que possibilita o envio de mensagens e chamadas rápidas, simples, seguras e gratuitas, empregados, a partir de iniciativas pessoais, não existindo norma e procedimentos regulamentados para esse emprego.

Em relação a comunicação entre o CG e as OPM's, surgem várias propostas indicando a necessidade de aproximação entre os mesmos, tais como: abrir canal de comunicação com os comandantes de unidades para colher a visão dos mesmos; potencializar a comunicação interna e a participação de outros atores; Identificar algum mecanismo para facilitar o contato (quando necessário) para com o escalão superior; Deve ser aberto um canal de comunicação que minimamente informe aos integrantes da instituição sobre o que está sendo decidido; Melhorar o gerenciamento e o fluxo de informações entre as unidades policiais; Melhorar a comunicação entre superiores e subordinados

**Figura 7: Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) recursos orçamentários destinados à PMPA na Lei Orçamentária Anual (LOA); (b) Recursos financeiros liberados no quadrimestre para a PMPA.**



Fonte: Pesquisa de campo, 2017


Os resultados expressos na figura 7, indicam que 83% dos oficiais **não** conhecem a LOA do Estado do Pará, bem como 88,7% desconhecem a distribuição dos recursos financeiros, que são liberados quadrimestralmente pelo Estado à PMPA, o que demonstra, grande desconhecimento, dos oficiais, da alocação dos recursos institucionais, organizados a partir de programas, projetos e ações, alocados nas dez Regiões de Integração do Estado, ou seja, os dados demonstram um afastamento dos oficiais das questões referentes a gestão orçamentária e financeira da PMPA.

## 8. Considerações Finais

Desde a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, de 1789, que se reconhece o direito a segurança e a necessidade de criação de uma Força Pública, para garantia de direitos de toda sociedade. Entendendo polícia como uma Corporação de pessoas patrulhando espaços públicos, munida de um amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e exercer algumas funções negociáveis de serviço social, funcionando mais ou menos adequadamente na administração do crime e manutenção da paz; podemos dizer que as polícias ainda tentam adequar o exercício da coerção física legal com a busca da legitimidade de sua ação social, bem como, otimizar os processos de gestão pública para atingir seus objetivos.

As PPMM brasileiras, tem como princípios básicos a hierarquia e a disciplina, funcionam como unidades crânicas, que mantêm as mesmas características, mesmo após a CF/88 onde vislumbra-se nos conceitos jurídicos a "implantação" do Estado de Direito, no entanto, apesar dos avanços, ainda ocorrem fatos que representam a imposição do estado, com emprego das PPMM, sobre grupos considerados "atuantes à revelia da Lei", com ações violentas (legais ou não) e/ou arbitrárias.

Na PMPA percebe-se uma Instituição onde os processos são impositivos (hierarquizados e verticalizados, de cima para baixo), improvisados, inadequados, não sistemáticos e, via-de-regra são conduzidos mediante ordem e de maneira desorganizada. O Planejamento Orçamentário é concentrado em Belém, as Unidades do interior não tomam conhecimento das disponibilidades e, para suprir parte de suas necessidades recorrem aos prefeitos. O Sistema de Comunicação é inadequado e não facilita a divulgação das atividades a serem desempenhadas; existe um Plano Estratégico Institucional, elaborado para o período de 2015/2025, mas, na opinião dos oficiais, não vem sendo implementado de maneira eficaz a sua execução.

A partir do fato de que a administração pública tem de ser eficiente, o estudo trouxe a percepção sobre a gestão na PMPA; chega-se a uma atuação que carece de evolução, confirmando as hipóteses de que: a gestão na PMPA é centralizada e não atende *in totum* as necessidades das OPM's, principalmente no interior do Estado; parte das necessidades estruturais, são atendidas pelas prefeituras do interior; os gestores indicam como soluções para os problemas de carência de recursos a descentralização dos recursos e a participação na elaboração dos processos de planejamento, respectivamente. 

## Referencias

- Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016. Revista editada pelo fórum Brasileiro de Segurança pública. Ano10, 2016. SP. Apoio e patrocínio Fundação Ford.
- BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho policial. São Paulo: editora da USP, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. Razões práticas sobre a teoria da ação. Tradução Mariza Corrêa. 9ª edição, Campinas, São Paulo: Papyrus, 1996.
- BRASIL, Constituição da República Federativa 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 12 de outubro de 2016.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm), acesso em 15 de agosto de 2017.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CERQUEIRA, Daniel, LIMA, Renato Sergio de e outros. Atlas da Violência 2017. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. IPEA. 2017.
- COSTA, Naldson Ramos da. Modelo operacional, violência policial e democracia. In. Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais. Organizado por: José Vicente Tavares dos Santos, Alex Niche e Maurício Russo. 533p. (Coleção Cenários do Conhecimento). Porto Alegre UFRGS, 2011.
- Declaração de Direitos Humanos do Cidadão, de 1789: disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>, acesso em 01 de agosto de 2017.
- GLEIZAL, J.J. , GATTI-DOMENACH, J. & JOURNÉS, C. (1993) La police : le cas des démocraties occidentales. Paris, PUF.
- LIMA, Elcimar Maria de Oliveira. POLICIA E POLICIAMENTO: as ambivalências entre a formação profissional e a prática policial na periferia de Belém. 2011. Dissertação de mestrado. UFPA. Disponível em: [http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/policia\\_e\\_policiamento.pdf](http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/policia_e_policiamento.pdf) acesso em 17 de setembro de 2016.
- MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente, Governantes Governados. Edições Fundap, 1997, São Paulo.
- MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes. Estrutura em cinco configurações. 2ª edição. Trad. Ailton Bonfim Brandão. São Paulo. Ed. Atlas. 2009
- MONJARDET, D. (1996) Ce que fait la police, sociologie de la force publique. Paris, La découverte.
- PARÁ – POLICIA MILITAR. Plano Estratégico da Polícia Militar do Pará 2015/2025. Estado Maior da PMPA. 6ª Seção do EMG – Planejamento e Orçamento. 1ª edição. Belém. PMPA-2015.
- PARÁ, Constituição do Estado do de 1989. Disponível em: <http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaoodoParaateaEC48.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2016.
- PARÁ. Lei nº 8.458, de 28 de dezembro de 2016. Disponível em [www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/repositorio/2016/lo8458.pdf](http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/repositorio/2016/lo8458.pdf), acesso em 15 de agosto de 2017.
- PECI, Alketa. ESTRUTURA E AÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES: ALGUMAS PERSPECTIVAS SOCIOLÓGICAS. Fórum 2º ENEO – ERA, vol 43, nº 1. 2003. Disponível em: <http://rae.fgv.br/rae/vol43-num1-2003/estrutura-acao-nas-organizacoes-algumas-perspectivas-sociologicas>, acesso em 02 de janeiro de 2018.

- REIS, João Francisco Garcia. A explosão de um nó na garganta: policiais militares e a impossível conquista dos direitos à cidadania. Belém. Pará: Paka-Tatu, 2014.
- RUNDNICKI, Dani. A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito. In. Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais. Organizado por: José Vicente Tavares dos Santos, Alex Niche e Maurício Russo. 533p. (Coleção Cenários do Conhecimento). 2011.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor formação da organização policial, consenso e violência. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 155-167, maio de 1997.
- SETTE CÂMARA, Paulo. Integração alternativa para a segurança Pública. Trabalho apresentado no II Fórum Nacional de Direitos Humanos e Segurança Pública na Amazônia, Seminário Internacional de Segurança Pública e Encontro de Ouvidores, Belém, 1999.
- VIDAL, Jose Pont. Modelos inovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. Gestión y análisis de políticas públicas. Nueva Época, Nº 16. 2016. Disponível em: <https://www.ina.pt/index.php/biblioteca-editora-noticias/1497-modelos-innovadores-de-administracion-y-gestion-publica-hacia-la-emergencia-de-nuevos-paradigmas>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.
- \_\_\_\_\_. La innovación em la gestión pública. Los libros de la Catarata. 2017.

## Sobre la autora/ About the autor

Doutorando do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Defesa Social e Mediação de Conflitos (UFPA); Bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro de Estudos Superiores do Estado do Pará (CESEP);

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Governança da Judicialização da Saúde: o papel do CNJ nas experiências em Tribunais Brasileiros

Ribeiro, Krishina Day

*Universidade Federal do Pará*

 Krishina.ribeiro@gmail.com

Pont Vidal, Josep

*Universidade Federal do Pará*

 josevidal@ufpa.br

Documento recibido:

15 octubre 2017

Aprobado para publicación:

26 febrero 2018

---

### Resumo

A governança da judicialização da saúde no Brasil é uma questão que engloba vários aspectos. Nesta comunicação examina-se em caráter preliminar o papel dos juízes e gestores no direito social de acesso a assistência farmacêutica. Inicialmente, apresenta-se o panorama da questão no ambiente sistêmico da judicialização da saúde. Aborda-se na descrição do fenômeno da Judicialização da Saúde nos Tribunais Brasileiros alguns constructos teóricos da teoria de sistemas. Destaca-se que o estado da arte da questão afunila-se para três grandes causas. Dentro desse contexto, apresenta-se também as experiências de mediação, realizadas nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e no Distrito Federal. Conclui-se a comunicação com a compreensão de que o problema de governança da Judicialização da Saúde no Brasil é complexo, mas as experiências do consenso de procedimentos auxiliam a governança da judicialização, onde destaca-se o papel desempenhado por juízes e gestores do direito social de acesso à assistência farmacêutica.

### Palavras chave

Governança, Judicialização da Saúde no Brasil, direito social de acesso à assistência farmacêutica.



## Abstract

The governance of health judicialization in Brazil is an issue that encompasses several aspects. This paper examines the role of judges and managers in the social right of access to pharmaceutical assistance. Initially, we present the panorama of the issue in the systemic environment of health judicialization. Some theoretical constructs of systems theory are discussed in the description of the phenomenon of the Judicialization of Health in the Brazilian Courts. It should be noted that the state of the art of the issue narrows down to three major causes. Within this context, we also present the experiences of mediation, carried out in the States of Minas Gerais, São Paulo and in the Federal District. The paper concludes with the understanding that the governance problem of Health Judicialization in Brazil is complex, but the experiences of the consensus of procedures assist the governance of the judicialization, in which the role played by judges and managers of social law access to pharmaceutical care.

## Keywords

Governance, Judicialization of Health in Brazil, social right of access to pharmaceutical assistance.

---

### 1. Introdução

O entendimento atual do direito social de acesso universal a bens e serviços em saúde exige uma prestação material que considere que os recursos são finitos e as necessidades infinitas. Dessa forma, representantes do sistema político operam com uma racionalidade sistêmica que envolve segurança, qualidade, eficácia e efetividade e custo dos produtos e serviços que ingressam em listas públicas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nas interseções dos sistemas jurídico e político encontra-se o *Sistema Judicialização da Política de Assistência Farmacêutica*, que apresenta-se com uma multiplicidade de representantes do direito e da política, recebendo as influências externas do sistema econômico. A tese jurídica dos custos em saúde é compreendida como uma escassez artificial. Todavia é motivo justificador para a real ponderação em demandas judiciais; identificando, os Magistrados, a possibilidade do gestor público em atender determinado pedido judicial, após o cumprimento de sua obrigação essencial.

Nesse cenário, crescem as ações judiciais que demandam o acesso a bens e serviços em saúde, notadamente a medicamentos, as quais impulsionam a que Juízes e Gestores da saúde pública passem a decidir conjuntamente e a criar alternativas de governança da Judicialização da saúde, como forma de reconhecimento de problemas e organização de soluções.

A problemática desta comunicação científica visa responder em que medida ocorrem consensos de procedimentos entre os sistemas jurídico e político, capazes de promover a governança do direito de acesso à Assistência Farmacêutica? Nesse sentido, a hipótese de investigação consiste em que os consensos de procedimento na Judicialização da Saúde é um fenômeno complexo que ocorre a partir da interação, *in casu*, dos sistemas: jurídico, político-administrativo, e econômico marcado pela comunicação entre estes e delimitada por seus códigos. O objetivo reside em demonstrar que o consenso de procedimento entre os sistemas jurídico e político promove a governança da judicialização da saúde no Brasil. A metodologia da comunicação con-

sistiu na realização de aulas da Disciplina Teorias da Governança: Política, Administração e Território, ministradas no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA) em que foram desenvolvidas as resenhas críticas com o objetivo de adquirir conhecimentos teóricos conceituais para compreensão do fenômeno no Brasil.

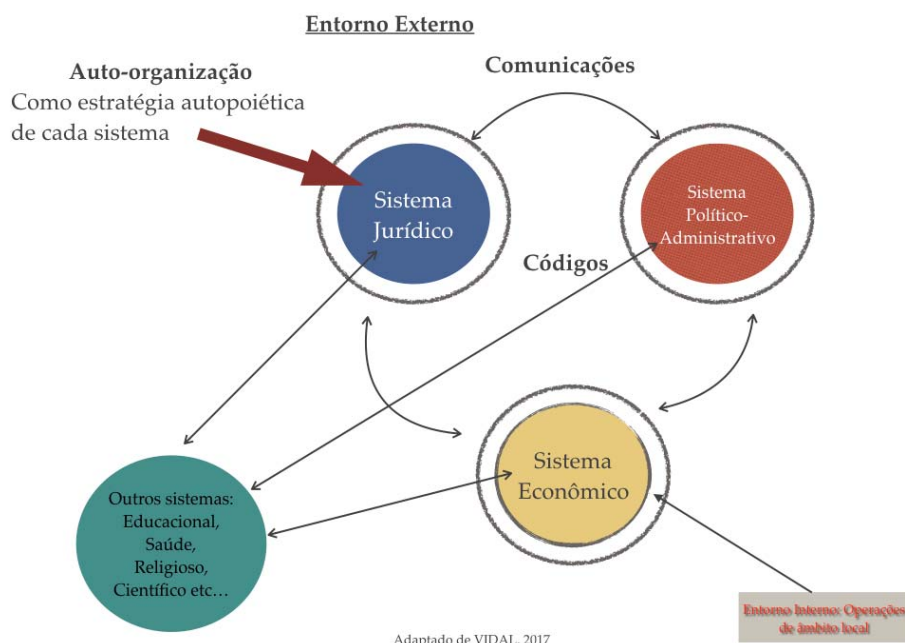
## 2. O fenômeno da Judicialização da Saúde nos Tribunais Brasileiros

A Judicialização da Saúde é um fenômeno complexo que pode ser construído e percebido como subsistemas em interação, *in casu*, jurídico, político, social e econômico. Esta comunicação científica pretende compreender em que medida ocorrem consensos de procedimentos entre os sistemas jurídico e político, capazes de promover a governança do direito de acesso à Assistência Farmacêutica.

Perceber a sociedade em interações não é mais pensá-la como um aglomerado de pessoas, delimitadas pela soberania de um território. Pela perspectiva sistêmica, a complexidade da sociedade vê o mundo social, e também cultural, em relação ao mundo natural. E nesse sentido há um impacto da mudança de paradigma da lógica, cibernética, química, biologia na sociedade (Bertalanffy, 2010). Por consequência as relações entre cidadãos e o governo também não mais se apresenta como uma sociedade hierarquizada. Senão encaminha uma necessidade diante de problemas complexos da *cross-modern* apresentarem-se a solução dos mesmos com novos enfoques e instrumentos (Kooiman, 2005).

Para Luhmann (2016) sistemas são percebidos por um conjunto de características que justificam seu emprego. Dessa maneira, compreender um sistema consiste na abstração de um conjunto de coisas. A operação de abstração permite que a investigação estabeleça o sistema como uma unidade, e permite também que se faça comparações entre subsistemas. Diferentemente da auto-abstração. Esta operação permite que um estado de coisas seja comparável umas com as outras, possibilitando o reemprego das estruturas no próprio objeto.

### Ambiente sistêmico da judicialização da saúde



No ambiente sistêmico da Judicialização, a figura em tela (adaptada de Vidal, 2017) demonstra que a abstração conceitual permite compreender a Judicialização da Saúde como um subsistema social, fruto das intersecções entre o Sistema econômico, o sistema político, o sistema social e o sistema jurídico. Ao observarmos o exemplo da figura Sistema Judicialização da Saúde compreendemos o raciocínio Luhmanniano de afirmar que "*sistemas tem de manter-se em um só nível* (2016, p.19). Fato em que se permite observar a unidade e a totalidade do sistema, assim como pode-ser perceber também que a construção do sistema *judicialização da saúde* surge das interações entre as intersecções dos sistemas econômico, político, social e jurídico.

Segundo estimativas do Relatório da Judicialização da Saúde no Brasil (CNJ, 2015) em pesquisa realizada em Tribunais das 5 Regiões da Federação, durante os anos de 2012-2013, mais de 70% dos recursos judiciais foram interpostos pelos Estados. O que significa dizer que a demanda em juízo inicial foi julgada procedente aos requerentes por acesso a bens e serviços de saúde. Desse universo amostral, o objeto das ações (76,60%) refere-se a fornecimento de medicamentos. Os demais pedidos foram referentes a fornecimento de insumos (9,50%), procedimentos cirúrgicos (5,55%), realização de exames (3,78%), realização de tratamentos (6,35%), dentre outros pedidos.

Neste sentido, a literatura tem compreendido o fenômeno da Judicialização da Saúde, a partir de uma especificidade, a *Judicialização da Política de Assistência Farmacêutica* (Gomes; Amador, 2015).

No Estado do Rio Grande do Sul, a Judicialização tem se tornado um caminho alternativo para os cuidados de saúde com o acesso a medicamentos de todos os tipos. Em pesquisa realizada nesse Estado, 72% dos processos judiciais do ano de 2009 tinham por objeto o acesso a medicamentos e 65% dos medicamentos solicitados constavam das Listas do SUS (Bihel; Amonet *al*, 2014). Em outro estudo, as decisões judiciais do Estado de Pernambuco, no primeiro semestre do mesmo ano, 90,95% dos recursos financeiros da Secretaria de Saúde, destinaram-se a atender 7 laboratórios farmacêuticos, em que as demandas referiam-se a medicamentos de alto custo (Stamford; Cavalcante, 2012). Em outro estudo mais detalhado, dos pedidos judiciais ajuizados em 142 Comarcas também do Estado de Pernambuco, 74 demandas judiciais (52,1%) referiam-se a medicamentos, dos quais observou-se um conjunto de características médico-sanitárias e político-administrativas, que informavam particularmente o objeto da demanda judicial. Assim, as características médico-sanitárias esclareciam que 26,4% tratavam de pedidos de medicamentos de alto custo, com registro na Anvisa (99,5%), mas que não constavam da Lista de Medicamentos do SUS, todavia com possibilidades de substituição terapêutica (93,8%) (Pereira e Pepe, 2014).

Ao se verificar quais os argumentos que embasam a concessão dos medicamentos em processos judiciais no Brasil, o direito à saúde (87,57%), seguido do direito à vida (53,50%) e da dignidade da pessoa humana (24,48%) são os argumentos mais recorrentes para fundamentar as sentenças. Com destaque para o Estado do Acre, o qual o argumento do direito à vida (66,67%) foi o mais utilizado, em relação ao Estado do Paraná, que em 88,46% das sentenças utilizou como fundamentação, o argumento do direito à saúde. É interessante perceber no Relatório de pesquisa do CNJ (2015) que os argumentos da Cláusula de Reserva do Possível e a "Não observância da dotação orçamentária", argumentos referentes aos custos na saúde pública, são pouco utilizados no cenário da Judicialização, em apenas em 13,99% dos processos. Nos Estados de São Paulo (11,11%) e Paraná (11,84%) aparecem quase sem expressão e no Estado do Acre referidos argumentos não aparecem na fundamentação das sentenças.

## 2.1 - Estado da Arte

Nos Tribunais do País três causas concorrem para aumentar as demandas judiciais em direito de acesso a medicamentos: 1ª As decisões do Poder Judiciário vem desconsiderando os recursos públicos para o acesso ao direito fundamental a saúde; 2ª Há uma falta de transparência e, em consequência, um desconhecimento sobre os critérios que envolvem o *modus operandi* da Política de Assistência Farmacêutica; 3ª Operadores do sistema jurídico e político necessitam ampliar os consensos de procedimento como alternativa de governança da judicialização da saúde. Passemos a examiná-las.

### 2.1.1- 1ª Causa da Judicialização da Saúde em Tribunais Brasileiros: A relevância da tese jurídica dos custos *versus* os argumentos morais.

O sistema econômico interfere na Judicialização da Política de Assistência Farmacêutica uma vez que as ações e serviços em saúde demandam gastos, se estes são desconsiderados, a quando das aplicações das sentenças, as demandas judiciais por bens e serviços de saúde, tendem a crescer nos Tribunais Brasileiros.

No cenário dos custos com a Judicialização da Saúde, observa-se que o Estado do Pará em 2010, somou o valor de R\$922.940,11 com apenas 06 pacientes. Nos dois primeiros meses de 2012, observou-se que a patologia que mais demandou gastos foi a Diabetes Mellitus, com 157 pedidos judiciais que resultaram uma despesa de R\$296.006,57 ao serviço de saúde do Estado do Pará, Assim, o custo de cada paciente atendido pela Secretaria de Saúde do Estado (SESPA-PA), é de de R\$16,14 ao mês. Mas o paciente atendido por meio de demanda judicial, tem o custo mensal de R\$807,60. Se comparado este valor com o orçamento destinado à saúde no Estado - R\$120.054.876,80/mês (Bastos *et al*, 2013).

A atuação do administrador público está limitada pela “*cláusula de reserva do financeiramente possível*” que é um dos principais argumentos em defesa do ente-público que faz a gestão do SUS, mas referido argumento de racionalidade é rejeitado em 97,20% pelos representantes do sistema jurídico. Para os representantes do sistema político, há que se realizar uma prioridade de escolhas que beneficiam a maior parte da população, e que se sobrepõem às ações individuais. Diferentemente, para os representantes do sistema jurídico, *um doente com rosto, identidade, presença física e história pessoal solicitando uma prestação de saúde é percebido de forma inteiramente diversa da abstração etérea do orçamento* (Barcellos, 2002: p.272-277).

Ao se abordar a complexidade da sociedade moderna, Luhmann enfatiza a diferenciação funcional em que todo sistema observa a sociedade a partir de sua própria função. Assim quanto maior o grau da complexidade da sociedade, maior será a diferenciação (Luhman *apud* Urteaga, 2009). Tem-se que as sociedades modernas estruturam-se em funções por ausência de hierarquia e controle do centro. Em termos sistêmicos podemos chamar tais características de sociedades multicêntricas e policontexturais.

Para compreender tais características sociais atuais, é preciso reconhecer que a diferenciação sistêmica Luhmanniana apresenta semelhança com a autonomização das esferas sociais, como teorizada por Weber. Uma vez que tal concepção weberiana de racionalização da sociedade consiste em diferentes processos de luta pela autonomia, o que irá demandar um amplo processo de diferenciação funcional. Tem-se então, a partir do século XVIII, a ruptura com a moralidade das sociedades tradicionais, e a estruturação de um racionalismo-com-respeito-a-fins das sociedades modernas, em detrimento de valores afetivos. A ausência da moralidade em sociedades supercomplexas consiste na compreensão das mesmas, pela percepção da problemática da racionalidade em se saber, como é possível, através da redução da complexidade, gerar mais complexidade. (Neves, 2011; Neves, 2012; Urteaga, 2009).

Nesse sentido, sociedades multicêntricas, que pela estruturação da racionalidade retira os argumentos morais da problemática institucional, se tornam assim porque a diferença-diretriz que conduz a observação destas sociedades consiste na diferença entre sistema e ambiente, desenvolvida a partir de diversos âmbitos de comunicação; por conseguinte, ocorre a policontexturalidade, em que há uma pluralidade de autodescrições da sociedade, e não apenas um vórtice privilegiado de observações.

O sistema Judicialização da saúde, como se pode visualizar a figura 01, é percebido no nível dos subsistemas econômico, político, jurídico e social. E o subsistema Judicialização da Política de Assistência Farmacêutica resulta das interações entre tais subsistemas e a estrutura do sistema em totalidade. Logo, o Sistema Jurídico deve funcionar em interdependência com os demais sistemas. De fato, se os operadores do direito realizam a autorreferencialidade do sistema jurídico, necessário se torna o fechamento operacional. Mas a autopoiesis do direito, consiste tanto do fechamento operacional, como a abertura cognitiva do sistema. Assim, no pensamento Luhmanniano a autorreferência de um sistema só pode ser realizada se um sistema por si mesmo puder ser identificado perante outros sistemas. Somente a partir da diferença, entre identidade e diferença é que os sistemas se reproduzem como autorreferenciais.

As justificativas mais utilizadas pelos Magistrados ao analisarem as demandas por bens de saúde recaem no entendimento de que conceder medicamentos é reconhecer e aplicar o direito à saúde (83,57%) de forma integral. Nos parece inviável conceber um sistema de saúde que seja capaz de oferecer e custear para todos os indivíduos, todas as prestações de saúde disponíveis. Seguido, de outras justificativas que denotam a crença dos operadores do direito em valores morais: direito à vida (53,50%), princípio da dignidade da pessoa humana (24,48%) (Dados da Judicialização, CNJ, 2015).

Um debate chave na Alemanha, segundo Kooiman (2005: p, 64), é o de se saber até que ponto o caráter auto-poiético ou auto-organizado dos sistemas os impede de ser governados ou influenciados desde fora. Este é um problema que se repete no sistema jurídico do Brasil, onde o ocorre o fechamento operacional nas questões da Judicialização da Política de Assistência Farmacêutica, em que operadores do direito, ao conceder medidas liminares em pedidos individuais, interpretam o artigo 196 da CF/88 apenas no tocante à expressão "a saúde é direito de todos e dever do Estado". Interpretação esta decorrente de uma forma positivista de pensar o fenômeno jurídico, e portanto, fechada à policontexturalidade que caracteriza o fenômeno da Judicialização e que faz com que as sentenças sejam um reflexo do silogismo judicial - aplicação do fato à norma e não fruto de um trabalho sofisticado de ponderação reflexiva.

### **2.1.2 - 2ª Causa da Judicialização da Saúde em Tribunais Brasileiros: A falta de transparência do *modus operandi* da Política de Assistência Farmacêutica e o consequente desconhecimento dos critérios que envolvem essa Política**

Direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado que tendem a realizar os valores da igualdade social entre os cidadãos. Portanto, as prestações sanitárias dependem que se elaborem políticas públicas de acesso a bens e serviços proporcionados pelo Estado. Entretanto, os operadores do sistema jurídico que concedem prestações desconhecem as diretrizes das políticas de Assistência Farmacêutica do SUS.

A política pública de medicamentos ganhou importância em 1998 com a estruturação da Política Nacional de Medicamentos. Em 2004, criou-se a Política Nacional da Assistência Farmacêutica e em 2006, o SUS passou a considerar a Assistência Farmacêutica como um bloco específico de financiamento. Mas, o poder judiciário não tem levado em consideração os elementos da Política Pública de Medicamentos e as sentenças tem per-tencido à microjustiça do caso concreto. Entretanto, para se ponderar os critérios da política pública é neces-

sário perceber a coletividade que precisa ser atendida pelo SUS, e não apenas os pedidos individuais. Pois a concessão indiscriminada sem critérios realiza o *Princípio do Resgate* (resgata o demandante da condição de doente), *ao mesmo tempo em que promove o sequestro da sociedade*, haja vista que a política pública é resultado de um trabalho de diferenciação sistêmica, que consiste nas interdependências entre os sistemas jurídico e político. Nesse cenário, os gestores públicos definem os critérios de inclusão e exclusão de medicamentos, de acordo com os parâmetros de racionalização da prestação pública.

O Uso Racional do Medicamento (URM) é uma diretriz da PNAF que consiste num conjunto de práticas em que é prescrito ao paciente o tratamento terapêutico adequado a sua necessidade clínica, e se for por meio do medicamento, este deve ser eficaz, seguro e de qualidade, na dose e posologia corretas, por um período adequado e de menor custo<sup>1</sup>. Logo, para que um medicamento seja incorporado pela PNAF é necessário que a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) analise a segurança do fármaco, que consiste na comparação entre os efeitos terapêuticos e colaterais.

Deve-se examinar a qualidade do mesmo, expressadas num conjunto de exigências necessárias à fabricação dos produtos farmacêuticos, obedecendo as regras de controle do Manual de Boas Práticas de Fabricação (BPF). E por fim, deve observar o custo-efetividade do medicamento, através da análise e monitoramento de preços por meio de informações, exame de estoques, comparação de aumentos injustificados de preços pelas pessoas de direito que comercializam os fármacos. Entretanto, observa-se que os Magistrados desconhecem o modo de funcionamento da Política de AF no SUS, e suas decisões judiciais não ponderam a concessão judicial de medicamentos, assim como também não consideram as diretrizes da URM adotadas pelo gestor público para fornecer medicamentos a toda coletividade, usuária do SUS. Inclui-se ao desconhecimento das diretrizes do URM, e portanto, da ausência desses critérios na justificação das sentenças, a desconsideração da função das prescrições médicas.

Uma vez que as demandas judiciais por medicamentos são concedidas quase que na sua totalidade por medidas liminares (Gomes e Amador, 2015; Stamford e Cavalcante, 2012; Pereira e Pepe, 2014; Relatório da Judicialização, CNJ, 2015), a prescrição médica representa o principal meio de prova do direito do autor da ação. Tendo, portanto, uma importante função em definir as características das demandas judiciais. As prescrições são o principal elemento da URM, e se seguidos seus requisitos deverão conter: - o nome da substância ativa do medicamento<sup>2</sup>, o CID da doença, o tempo de uso e a posologia exata da medicação.<sup>3</sup> Há uma constatação de que as prescrições médicas que servem de provas judiciais em sua maioria são de origem do setor público – SUS (65,5%, 82,8%).

Em prescrições médicas originadas de médicos do SUS necessariamente devem constar a substância do medicamento de nome genérico, pois nesses casos poderá haver substituição terapêutica. Mas a literatura é contraditória nesse dado, uma vez que em estudo realizado no Rio de Janeiro, a maioria das prescrições públicas não faziam referência à substância genérica do medicamento, embora obrigatória pela Lei 9.787/99 (Lei do Medicamento Genérico) e nenhuma prescrição, apenas aos processos analisados, obedeciam aos 14 critérios do Manual de Boas Práticas das Prescrições. Todavia, dados mais recentes apontam que em 72,43% dos pro-

---

<sup>1</sup>A qual inclui escolha medicamentosa adequada até a dispensação e indicação dos efeitos desejados. Logo, a inexistência de contraindicação e mínima probabilidade de eventos adversos; dispensação correta; informação sobre medicamentos prescritos; adesão ao tratamento pelo paciente; indicação de efeitos desejados e adversos (RAMOS E FERREIRA, 2013).

<sup>2</sup>As prescrições oriundas do SUS são obrigadas a adotar a Denominação Comum Brasileira (DCB), de acordo com o art.3º da Lei 9.787/99, quer versa sobre a obrigatoriedade de se prescrever a substância ativa do medicamento, a qual denota o medicamento pelo nome genérico, haja vista ser essa a denominação adotada em listas públicas oficiais de medicamentos.

<sup>3</sup>Parecer Técnico nº810/2012 da Advocacia Geral da União. AGU/CONJUR-MS/HRP.

cessos examinados entre os anos de 2012-2013, as prescrições médicas estão instruindo processos com relatórios médicos, descrição da doença- CID, prescrição com princípio ativo ou denominação genérica, produtos, próteses, órteses e insumos com posologia adequada. Se as prescrições são devidamente embasadas em critérios racionais, elas podem definir as características das demandas judiciais, no sentido de seguir as orientações do URM. Uma vez que as decisões terapêuticas dos profissionais médicos também são responsáveis pelos gastos em saúde. Há que ressaltar, que as prescrições médicas, oriundas do setor privado, que requerem medicamentos fora das Listas do SUS, também devem ser vistas com reservas pelo Poder Judiciário. Haja vista, que uma das atribuições do Judiciário é garantir a saúde dos cidadãos, medicamentos fora das listas oficiais são medicamentos que não foram testados em seus efeitos adversos sobre o organismo humano, estão propensos a representar risco de vida à saúde humana. E que para serem concedidos deveriam ser primeiramente avaliados.

Todavia, há várias complexidades a serem resolvidas em demandas judiciais, que concedem toda e qualquer prestação de saúde: desorganiza-se o ciclo da assistência farmacêutica; cria-se um departamento próprio dentro da estrutura das Secretarias de Saúde, apenas para atender as demandas judiciais; compram-se medicamentos não previstos em licitações por um preço muito maior que os adquiridos por licitações; concedem-se medicamentos experimentais sem registros na ANVISA; concedem-se medicamentos fora das Listas dos SUS, sem a diretriz URM (Uso Racional dos Medicamentos); concedem-se medicamentos de marca, ao invés de medicamentos genéricos, disponíveis no SUS.

Tem acontecido no fenômeno da Judicialização da saúde, pedidos judiciais de medicamentos, ainda que estejam os mesmos incluídos em Listas Públicas do SUS, ou presentes em Protocolos Clínicos estabelecidos, já incorporados pela política de saúde. O que denota falha na prestação da política pública, estando o Estado obrigado à prestação sanitária de medicamentos essenciais. Este entendimento é ampliado por Dallari (2017) ao se questionar como dar uma resposta latina forte em defesa do sistema público de acesso universal a saúde? Ao considerarmos o embate entre um direito humano e fundamental e os valores financeiros, no campo da saúde é necessário estabelecer a cobertura sanitária universal, ou seja, o acesso a medicamentos essenciais, seguros, acessíveis, efetivos e de qualidade. Esta compreensão no leva ao entendimento da segunda causa da judicialização: a falta de transparência nos critérios da política pública.

De fato, as decisões tomadas pela administração pública quanto ao registro de um medicamento para comercialização em território nacional, à incorporação às Listas do SUS ou as pactuações que estabelecem as atribuições de cada esfera de gestão, nem sempre estão claras e acessíveis aos operadores do direito. Pois, o não reconhecimento pelos juízes do desenho da política, a forma como funciona a política pública de assistência farmacêutica, tem resultado em decisões que não esclarecem as justificativas racionalmente construídas aptas a embasar uma concessão judicial em saúde, ou seja, a demonstração de critérios que justifiquem as decisões judiciais.

A Judicialização da Saúde põe em evidência a *responsabilidade passiva dos entes federativos*. A jurisprudência dominante consagra o Princípio da Solidariedade Passiva entre os entes federativos para cumprir a obrigação de fornecer medicamentos. Este Princípio afirma que se o Município for instado a cumprir a obrigação de executar a prestação sanitária e não o faz, o Estado deverá fazer e se não o fizer a União quem o fará. Ocorre que embora esta decisão possa parecer libertadora, na medida em que assegura ao administrado receber a prestação de qualquer dos três entes federativos, do ponto de vista prático, isto cria uma grande dificuldade administrativa e dispêndio desnecessário de recursos. Sobretudo porque há três estruturas que passam a funcionar em juízo para cumprir o demandado, sob o risco de nenhuma cumprir a obrigação.

As decisões judiciais, que concedem prestações sanitárias sem o conhecimento das diretrizes políticas, possuem efeitos que impactam diretamente a gestão dos bens e serviços de saúde; concentram-se apenas na interpretação constitucional do artigo 196 da CF/88. Contudo, a observância do sistema jurídico abrange leis, decretos, resoluções, portarias e atos normativos, que são elementos do sistema em interação, logo, o funcionamento do sistema de saúde requer o entendimento da comunicação entre os vários tipos de regras políticas e jurídicas. Para que os intérpretes dos direitos possam elucidar os critérios de decisão, pelos quais conceder ou não uma prestação sanitária, devem os mesmos conhecer o modo de funcionamento da política de assistência farmacêutica. Com atenção ao ato de que ao fundamentar suas sentenças e elucidar os critérios, dissolvem a complexidade, criando mais complexidade, pois decisões jurídicas impactam diretamente a gestão de bens e serviços em saúde.

### **2.1.3 - 3ª Causa da Judicialização da Saúde em Tribunais Brasileiros: Operações entre os sistemas político e jurídico necessitam ampliar os consensos de procedimento como alternativa à Governança da Judicialização em Saúde.**

No cenário judicial brasileiro, há uma pluralidade de conflitos sociais que encaminham a diversidade dos múltiplos pontos de vista manifestada nas interações valorativas. Tal pluralidade de conflitos reflete-se no acesso à justiça dos bens de saúde. A resolução de tais demandas não se extingue no sistema jurídico, mas reflete-se nas políticas de prestação e serviço de saúde, especialmente nas sentenças iniciais. Denotam também esses conflitos, diferentes e divergentes pontos de vista sobre qual o conteúdo constitucional que devam ter as prestações sanitárias. Se considerada a saúde de conteúdo valorativo "como consequência indissociável do direito à vida" teremos decisões jurídicas sem a respectiva construção de critérios que possibilitem uma tomada de decisão racional.

No Estado Democrático de Direito, um desafio fundamental é estruturar as esferas públicas, por meio da intermediação procedimental dos conflitos valorativos que caracterizam a sociedades pós-modernas. Dessa maneira, pode-se compreender com Neves (1995 a; 2012 b) que as esferas públicas são as arenas dos discursos valorativos que apresentam-se desestruturadas e que precisam ser estruturadas por procedimentos constitucionais, haja vista que o desaparecimento da moral tradicional e hierarquizada possibilitou um consenso de procedimento, imunizando o sistema jurídico e político em relação ao discenso conteudístico.

Dessa maneira, a intermediação procedimental dos conflitos valorativos encaminham a necessidade de realização da governança da judicialização da política de assistência farmacêutica. A governança pode guiar as interações entre diferentes, mas interdependentes atores sociais, encaminhando uma forma mais cooperativa, de resolução de problemas (Cerrillho, 2005). Embora o debate da governança tenha sido frutífero na Europa, o contexto da crise de Estado e governabilidade tem sido o mesmo, em Países europeus e periféricos, fato este que dá espaço para articulação dos atores em identificação de problemas e consequente resolutividade (Peters e Pierre, 2005; Diniz, 1996).

A hipótese de investigação deste artigo, examina o contexto da Judicialização da Saúde no Brasil, e compreende poder existir consensos de procedimento, enquanto um fenômeno complexo que surge das interações entre os sistemas jurídico, político-administrativo, e econômico que possibilitam compreender e descrever um processo de governança da Judicialização da Saúde, particularmente que tange ao papel dos atores envolvidos no direito social de acesso à assistência farmacêutica.

As ações de governança da judicialização entre juízes e gestores podem ser um exemplo de Governança Sociopolítica ou Interativa, a qual propõe uma mudança do governo unidirecional, em que governantes diri-



gem o poder político à frente dos governados para um modelo de governo bidirecional, em que aspectos, problemas e oportunidades fazem parte das interações amplas e sistêmicas entre os que governam e aqueles que são governados.

Jan Kooiman (2010) acrescenta que nenhum ator por si só, público ou privado, tem todo o conhecimento e a informação necessária para resolver os problemas dinâmicos, complexos e diversificados. Nenhum ator tem uma perspectiva suficiente para utilizar eficientemente os diversificados instrumentos da governança. E no caso da Judicialização da saúde as experiências são diversas, os atores são múltiplos e os problemas complexos.

As interações no nível de ação (ou intencional) constituem-se no elemento processo, correspondem a valores, objetivos, interesses e propósitos concretos. E no aspecto estrutural, as interações marcam o contexto, a sócioestrutura e a cultura das instituições; materializadas em regras e normas de conduta, esquemas de comunicação, possibilidades materiais e tecnológicas.

### **2.1.3.1 - A experiência de governança no Ministério Público de Minas Gerais**

No tocante a fiscalização da gestão pública de saúde, no campo jurídico constitucional, coube ao Ministério Público, como órgão jurídico-social, a fiscalização, bem como a atuação judicial pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o zelo daquele serviço de relevância pública, consoante o art. 129, II da CF/88.

Na percepção político institucional dentro do fenômeno da Judicialização da saúde, que dá: o crescente aumento das demandas judiciais pela atuação judicial reflexiva dos demandantes jurídicos e da necessidade de (re) organização das ações e serviço em saúde, no âmbito regional, de forma solidária e não solitária, com a participação democrática, o âmbito regional, visando a implantação das diversas Redes de Atenção à Saúde – RAS, conforme diretrizes do Decreto nº 7.508/2011, através de diálogos, visando a elaboração desse mesmo planejamento em saúde, na perspectiva integrada e regional, a mediação sanitária, se constitui como um meio alternativo de enfrentamento coletivo [solidário] na resolução dos problemas da saúde, como estratégia de redução da Judicialização da saúde e no que possível a substituição da atuação reflexiva de seus atores, pois a mediação sanitária propõe a construção de um diálogo institucional permanente entre juízes, advogados, promotores, defensores, secretários de saúde, conselhos, representação social, e outras instituições e entidades na tríade: saúde, direito e cidadania.

As ações e serviços de saúde no Brasil estão previstas no âmbito constitucional, legal e infralegal (nas pactuações bipartite e tripartite), constituindo um direito dentro do rol de direitos sociais, a saúde vem a ocupar um espaço privilegiado na Constituição Federal no Título II, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais, gerando alçadas discussões quanto sua categoria de direito fundamental de proteção social, individual ou coletivo de dever do Estado, mediante políticas sociais e econômicas. A Constituição Federal não adotou modelos de saúde, mas modelo único de saúde, onde a definição, diretrizes e princípios estão expressamente catalogados no art. 198 da Carta Magna.

Sendo a saúde, uma questão social de responsabilidade não somente do Estado, mas compartilhada entre os cidadãos segundo preceitua o art. 2º, § 2º da Lei que regulamenta o SUS, acrescentando-se a atuação do poder legislativo e do judiciário e de instituições constitucionalizadas, não cingindo a expressão “Estado” a somente a atuação do poder executivo.

Ademais, o direito à saúde também apresenta uma natureza de relevância pública, que notadamente impõe ao Estado, a priorização de sua atuação na formulação e execução de políticas sociais e econômicas visando assegurar o seu pleno exercício, a exemplo a política de assistência farmacêutica.

Segundo Assis (2013, p.463), “o maior desafio da saúde no Brasil reside no aspecto político, de forma a promover o adequado financiamento e necessária articulação entre os Entes Federativos e as instâncias da sociedade”.

Ainda, conforme o autor, a redução de riscos de doenças e outros agravos só será possível, se no cenário prático da formulação e execução de políticas de saúde, possuir um caráter de permanência, ressaltando o dever do Estado de prover as condições indispensáveis para o pleno exercício do direito a saúde para todos.

Devido a sua relevância pública, o modelo constitucional de saúde no Brasil pressupõe uma democracia participativa, com estabelecimento de instâncias jurídicas e sociais responsáveis por zelar pelas ações e serviços de saúde, bem como adotar medidas de promoção e defesa.

A interação dessas instâncias, através da mediação, as qualifica e legitimam-se suas atuações sanitárias na visão compartilhada de uma política pública que resulte em efetividade social.

Em Minas Gerais, Assis (2013, p.465) comenta que “o Ministério Público tem se destacado nos últimos tempos na sua atuação extrajudicial, mediante a criação de curadorias de saúde, atuando como importante ator na comunidade de interpretes do direito à saúde, de modo a evitar a devolução do conflito para discussão judicial”.

Como órgão, também, constitucionalizado tem zelado pela efetividade social da política pública de saúde, com isso institui-se a ação institucional da mediação sanitária extrajudicial pela Resolução PGJ nº 78, de 18 de setembro de 2012, sob coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde – CAOSAÚDE - que propõe a interação e o diálogo entre os atores sociais dos emblemáticos casos coletivos de saúde.

A Carta Magna de 1988 dispõe no art. 241 que os entes federativos disciplinarão os consórcios públicos, autorizando a gestão associada de serviços públicos. No referido dispositivo, a prática da mediação pela metodologia da gestão associada, mediante a celebração de Convênios de Cooperação ou Termo de Compromisso entre os Entes Públicos – TCEP, reclama a participação financeira tripartite dos órgãos de saúde (Ministério da Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e Municípios da região”.

Assim, a estratégia da ação de mediação promove encontros em todo o território mineiro, fomentando debates com a participação de juizes. Ao final de cada reunião, que totalizam 53 atualmente, os assuntos são deliberados e registrados em ata, para responsabilidade coletiva na sua execução, inclusive, pelo Ministério Público, verdadeiro “auto – TAC”.

### **2.1.3.2 - As Experiências de Governança na Defensoria Pública do Distrito Federal**

A Defensoria Pública, conforme o art. 134 da CF/88 é órgão essencial no exercício da função jurisdicional do Estado, na promoção e defesa em todos os necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV da CF/88, prestando assistência e orientação jurídica de maneira integral e gratuita ao que comprovarem insuficiência de recursos. Daí, sua característica essencial de atendimento a população, de instituição social, pois muitas das demandas judiciais em saúde decorrem deste órgão do judiciário.

A realidade do SUS, no Brasil inteiro, não consegue corresponder a: organização do sistema, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, previsto na Lei nº 8.080/90, de modo a atender a população, especialmente nas regiões interioranas. Bem como, dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento de seus serviços, previstos na Lei nº 12.466/2011.

Assim, os serviços e as prestações de saúde são ofertados fragmentadamente, aliada a outras dificuldades de instalações, insuficiência de medicamentos, insumos dentre outros, fomenta o fenômeno da Judicialização da saúde, uma vez que, parte da população depende unicamente e exclusivamente do SUS.

Os cidadãos brasileiros na busca de ter garantido e concretizado seu direito à saúde tem recorrido ao judiciário. No distrito Federal, segundo Silva (2014, p.12), “o sistema público de saúde caracteriza-se pela falta de leitos de unidade de terapia intensiva – UTI (...). Além da demanda do entorno das cidades vizinhas (...)”.

Devido esses problemas, a Defensoria Pública no DF vem destacando-se como grande protagonista em de 95,4% dos casos, em que é autora. Podemos destacar alguns pontos, como: 1) órgão essencial a jurisdição do Estado, a qual é incumbido de a orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados; 2) de prestar assistência jurídica gratuita e integral diante da comprovação de insuficiência de recursos.

Com a volumosa demanda judicial no núcleo de saúde, a Defensoria do DF vem buscando atender aos cidadãos de forma consensual, o que segundo Silva (2014, p.13), “facilita o diálogo entre gestor e sistema de justiça, de modo a interferir menos na política de saúde formulada pelo Poder Executivo”.

Os gestores da saúde são peças fundamentais no que tange a assistência à saúde, em que o sistema de justiça vem atuando cada vez mais, promovendo significativas mudanças nas relações sociais e causando repercussão na gestão, que de acordo com Badinapud por Silva (2014, p. 15) cabe ao gestor tomar decisões capazes de suprir as deficiências na administração pública, visto que a judicialização está se tornando cada vez mais expressiva.

Verificou-se assim, que há uma importante ferramenta capaz de auxiliar a diminuição das demandas, a CAMEDIS – Câmara Permanente Distrital de Mediação em Saúde pela Portaria Conjunta nº 01, 26 de fevereiro de 2013, com parceria entre DP Distrital e a Secretaria de Estado de Saúde, tendo como missão institucional buscar solução às demandas por serviços e produtos de saúde, com o intuito de evitar ações judiciais ou propor soluções para àquelas em trâmite.

Explica Silva (2014, p.23-24), o funcionamento da Câmara mediadora, em que:

*É composta por um representante titular e um representante suplente de cada um dos órgãos, sendo eles: a SES/DF, que a coordena, e a Defensoria Pública do Distrito Federal.*

*Compete à CAMEDIS promover mediação em demandas por serviços ou produtos de saúde a serem fornecidos pelo SUS no Distrito Federal, buscar conciliação e propor soluções para demandas judiciais em trâmite, tomar conhecimento das demandas judiciais e administrativas levadas à ciência da CAMEDIS por qualquer de seus membros integrantes, propor aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal, responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas associadas à saúde pública no DF, medidas para melhorias e cooperação (PORTARIA CONJUNTA Nº 01, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2013).*

*Cabe à SES do Distrito Federal, à qual está vinculada a CAMEDIS, fornecer apoio administrativo e meios materiais necessários ao funcionamento desta.*

A importância da mediação, faz com que, os conflitos sejam resolvidos de forma mais harmônica com os serviços de saúde e a gestão do SUS, evitando assim impactos negativos da judicialização na política pública, isso, sem deixar de atender ao cidadão.

Durante a pesquisa, na Defensoria Distrital, Silva (2014, p. 28) identificou que no período de abril a dezembro de 2012, 893 demandas de saúde distribuída em 834 ofícios emitidos pela Defensoria, pois em alguns ofícios há mais de um tipo de pedido solicitado, na qual dividiu em subcategorias de demanda de saúde, as quais são demandados: cirurgia 20,95%, consulta 17,58%, exames 13,32%, medicamento 16,57% e tratamento em saúde de 10,30% , conforme Silva (2014, p.29).

Não ficou demonstrado claramente, como se procede a resolução extrajudicial, talvez pelos limites da pesquisa. Entretanto, a autora nos fornece dados relevantes quanto ao percentual de resolução das solicitações em saúde, pela Defensoria do DF, em seu gráfico abaixo (2014, p. 31):

**Gráfico 1. Percentual de solicitações de saúde por categoria de resolução, da Defensoria Pública do Distrito Federal, no período de abril a dezembro do ano de 2012.**



Fonte: Autoria própria

Segundo a autora (2014, p.31):

*O gráfico 1 verifica-se que dos 834 ofícios emitidos pela Defensoria para a SES/DF nos meses de abril a dezembro de 2012, 70,62% foram resolvidas por via extrajudicial, enquanto, apenas 27,81% culminaram em ação judicial como medida de resolução da solicitação feita pelo cidadão que recorreu à Defensoria.*

Assim percebe-se que mais da metade das solicitações de saúde conseguem ser resolvidas extrajudicialmente por intermédio da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, através da CAMEDIS. O que revela a importância não só da Defensoria mais dos outros atores sociais, discutindo de forma ampla e o tema em debate, consenso através da mediação, refletindo-se nas alternativas de atender o cidadão e fim de evitar a judicialização da saúde. Por fim, isso demonstra que, no exercício de suas atribuições, a Defensoria Pública - DF tem contribuído para o exercício da cidadania e do acesso à justiça.

### 2.1.3.3 - A Experiência de Governança na Procuradoria do Estado de São Paulo

O cenário da judicialização não foi diferente no Estado de São Paulo, que inicialmente adotou medidas tradicionais para tentar conter o referido fenômeno, através das defesas jurídicas argumentativas, como: ilegitimidade passiva, reserva do possível, princípio da separação dos poderes etc. Tal tentativa não foi louvável diante do volume de ordens judiciais para fornecer e atender o objeto da demanda. Assim, preocupados em reduzir, o impacto do fenômeno da judicialização do direito à saúde na organização de suas ações e serviços, o Estado de São Paulo adotou estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade.

Em outubro de 2008, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo instituiu dentro da área do seu Contencioso uma subprocuradoria da procuradoria judicial, especializada em saúde pública, conforme Yoshinaga (2011, p.6), "que acompanha ações que tramitam perante a primeira instância das varas da capital e recursos referentes a processos provenientes de todo o Estado".

Além disso, a PGE- SP passou a estreitar comunicação com a Secretaria Estadual de Saúde, com o objetivo de compreender o funcionamento do sistema público de saúde, especialmente no funcionamento da assistência farmacêutica, pois suas maiores demandas versam em medicamentos. Assim, informa a Procuradora Yoshinaga (2011, p.7), que:

*Organizou-se, nesse sentido, uma visita dos Procuradores da 8ª subprocuradoria da Procuradoria Judicial à chamada "Farmácia de Ação Judicial", um centro de distribuição de medicamentos e insumos criado exclusivamente para viabilizar o atendimento das ordens judiciais referentes a processos das comarcas da Grande São Paulo. Foi uma oportunidade de tornar mais concretas as discussões travadas nos processos, já que os Procuradores do Estado puderam conhecer pessoalmente os esforços e a movimentação gerada pelas inúmeras ações judiciais que chegavam diariamente em seus escaninhos. (Grifo nosso).*

A Secretaria de Saúde do Estado, também investiu, segundo Yoshinaga, na criação de uma equipe multidisciplinar chamada Coordenação de Demandas Estratégicas do Sistema Único de Saúde – CODES, que atua junto a gabinete do secretário (a) estadual de saúde, na emissão de relatórios técnicos (médicos e farmacêuticos), sobre o produto, medicamento, insumo requerido.

Da parceria da PGE-SP e a SES-SP, foi criado e implantado um sistema informatizado (Sistema de Controle Jurídico - SCJ) para controle das ações, dentro da própria secretaria de saúde, sem gerar grandes custos, onde estão abrigadas todas as informações do processo, permitindo o acesso *on-line* essas informações, além do ganho de tempo e qualidade de defesa judicial, pelos procuradores. Uma vez que, comparado com a troca de ofícios entre os órgãos da saúde e da justiça se mostra mais eficaz no atendimento aos casos em saúde, por ser mais ágil.

Assim, conforme Yoshinaga (2011, p.7):

*Esse software concentra um banco de dados com as seguintes informações: nome do paciente, nome do médico prescriptor, unidade de saúde de atendimento, tipo de medicamento, material ou tratamento requerido, tipo de enfermidade, dados do processo judicial, nome do advogado do paciente, status do atendimento da ordem judicial, eventual condenação solidária com outros entes federados, etc. (Grifo do autor).*

Desta forma, tem-se um controle e acompanhamento das ações judiciais em saúde, além de permite o acesso fácil às informações no SCJ e uma visão panorâmica do fenômeno da judicialização da saúde.

A parceria também se estreitou com a Defensoria Pública de São Paulo – DPE-SP, pois através do SCJ identificou que este órgão é na sua maioria o patrocinador das ações ajuizadas em matéria de direito e saúde, especialmente, saúde pública.

Na Procuradoria do Estado de São Paulo, desde abril de 2008, a SES-SP e a DP-SP vem consolidando parceria para o atendimento ao público que pretende o ajuizamento por demandas em produtos, medicamentos, insumos e materiais em saúde. Essas pessoas são encaminhadas para uma triagem a serem realizadas por técnicos farmacêuticos da Secretaria de Estado da Saúde, locados dentro da DPE-SP, quando segundo Yoshinaga (2011, p.8) tem esse atendimento administrativo:

*Identificam pedidos de materiais disponíveis no SUS, esses servidores da Secretaria da Saúde indicam ao cidadão o preciso local de sua dispensação. No entanto, caso o medicamento prescrito não conste da lista oficial do SUS, mas exista terapia análoga disponível na rede pública, ela é ofertada ao paciente. E, por fim, nas hipóteses em que o medicamento não padronizado pelo SUS é realmente a única alternativa daquele paciente (de acordo com avaliação de médico pertencente a secretaria de saúde), o fornecimento se dá via procedimento administrativo inaugurado no âmbito da Secretaria de Saúde.*

Até o momento podemos identificar a três atuações que englobam o atendimento do campo jurídico e do campo político, nos casos em direito e saúde pública, através da:

- a) A criação de uma equipe multidisciplinar: a Coordenação de Demandas Estratégicas do Sistema Único de Saúde – CODES, que atua junto ao gabinete do secretário (a) estadual de saúde;
- b) Da parceria da PGE-SP e a SES-SP na implantação do Sistema de Controle Jurídico – SCJ, para controle das ações, dentro da própria secretaria de saúde;
- c) E da atuação administrativa da DPE-SP em parceria com a SES-SP no atendimento e triagem dos casos que pretendem-se ajuizar, na qual passam por técnicos farmacêuticos que atuam dentro da DPE.

Tudo isso, possibilitado, a partir do momento, em que temos a parceria, dialogo, comunicação dos diversos setores da sociedade, a identificação e reunião das demandas e o suporte técnico (relatórios médicos e farmacêuticos), que contribui para visão panorâmica do fenômeno da judicialização da saúde, e das alternativas para lidar com esta realidade, e quais demandas são legítimas, e que na medida do possível sejam incorporadas pelas políticas públicas de saúde.

### 3. Conclusões

O objetivo foi o de demonstrar que o consenso de procedimento entre os sistemas jurídico e político promove a governança da judicialização da saúde no Brasil, através das experiências de mediação, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e no Distrito Federal.

Assim, foi tratada a questão que visou tratar dos consensos de procedimentos entre os sistemas jurídico e político, capazes de promover a governança do direito de acesso à Assistência Farmacêutica.

Portanto, nos Tribunais brasileiros identificou-se no fenômeno da Judicialização da Política de Assistência Farmacêutica, três causas principais que aumentam as demandas judiciais em direito de acesso a medicamentos: a primeira causa identificada diz respeito às decisões do Poder Judiciário no que concerne à desconsideração dos recursos públicos para o acesso ao direito fundamental a saúde. A segunda causa aponta uma falta de transparência e, em consequência, um desconhecimento dos operadores do direito acerca dos critérios que envolvem o *modus operandi* da Política de Assistência Farmacêutica. Finalmente, a terceira causa propugna pela necessidade dos operadores do sistema jurídico e político ampliarem os consensos de procedimento, como alternativa de governança da judicialização da saúde.

Em conclusão compreendeu-se que o problema de governança da Judicialização da Saúde no Brasil é complexo podendo se destacar o papel desempenhado por juízes e gestores do direito social de acesso à assistência farmacêutica. É oportuno ressaltar que esta comunicação não esgota o problema abordado. Por conseguinte, ainda necessita-se aprofundar aspectos da questão como: níveis de governança sistêmica, interações intrasistêmicas construídas em desenho observacional, compreendendo a perspectiva de suas aplicações na realidade amazônica. 📄

## Referencias

- Assis, G. A Ação Institucional de Mediação Sanitária: Direito, Saúde, Cidadania e Mediação Sanitária. Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. V.02, nº02 (2013).
- Barcellos, Ana Paula de. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- Bastos, M.L.C.; Sarmiento, R.M.; Ribeiro, K.D.C.B.; Dolabela, M.F. Ações judiciais para o fornecimento de medicamentos no departamento de assistência farmacêutica – PA. Tempus - Actas de Saúde Coletiva, n.1, v.7, p. 367-376. Disponível em: <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1302>>. Acesso em: 29 jun.2015.
- Bertalanffy, L.V. O Conceito de Sistemas nas Ciências do Homem. In: Teoria Geral dos Sistemas. Fundamento, Desenvolvimento e Aplicações. São Paulo: Ed. Vozes, 2010.
- Biehl, J.; Amon, J.J.; Socal, M.P.; Petryna, A. Between the court and the clinic: lawsuits for medicines and the right to health in Brazil. Health Hum Rights, n.14, p. 1-17, 2012. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/healhumarigh.14.1.36>>. Acesso em: 29 jun.2015.
- Stanford, A.; Cavalcanti, M. Decisões judiciais para acesso a medicamentos em Pernambuco. Rev. Saúde Pública, n.46, p. 791-799. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/download/48352/52211>>. Acesso em: 29 jun.2015.
- Cerrilho, A. La gobernanza hoy: introducción. In: A. Cerrilho, 10 Textos de referência. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Dallari, S.G. Sistemas Públicos de Saúde e Cobertura Universal dos Serviços de Assistência Médica. In: Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. V.06, nº02 (2017).
- Diniz, E. Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Vol 47, nº02, 1996.
- Gomes, V. S; Amador, T. A. Estudos publicados em periódicos indexados sobre decisões judiciais para acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática. Cad. Saúde Pública, v.31, n.3, p. 451-462, 2015. Disponível em: <[http://www.scielosp.org/pdf/csp/v31n3/pt\\_0102-311X-csp-31-03-00451.pdf](http://www.scielosp.org/pdf/csp/v31n3/pt_0102-311X-csp-31-03-00451.pdf)>. Acesso em: 06 jul.2015.
- Judicialização da Saúde no Brasil: Dados e Experiências. Coord. Felipe Dutra Asensi e Roseli Pinheiro. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- Kooiman. J. Governar en Gobernanza. In: Cerillo, A. 10 Textos de Referência. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Luhmann, N. Sistemas Sociais. Esboço para uma Teoria Geral. RJ: Vozes, 2016.
- Neves, M. Entre Têmis e Leviatã: Uma relação difícil: O Estado de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- Neves, M.. A Constitucionalização Simbólica. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- Pereira, J.G.; Pepe, V.L.E. Acesso a medicamentos por via judicial no Paraná: aplicação de um modelo metodológico para análise e monitoramento das demandas judiciais. Rev. Direito Sanitário, v.15, n.2, p. 30-45, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/viewFile/88355/91231>>. Acesso em: 29 jun.2015.
- Silva, S. N. A Judicialização da Saúde no Distrito Federal: o papel da Defensoria Pública e a Resolução Extrajudicial de conflitos. TCC. Gestão da Saúde Coletiva: UNB. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/8826>. Acesso em: 20 ago.2017, p.1-39.



Stanford, A.; Cavalcanti, M. Decisões judiciais para acesso a medicamentos em Pernambuco. Rev. Saúde Pública, n.46, p. 791-799. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/download/48352/52211>>. Acesso em: 29 jun.2015.

Urteaga, E. La Teoria de Sistemas de Niklas Luhmann. Revista Internacional de Filosofia. Vol.15. 2010.

Vidal, J.P. Introducción a la teoria de Sistemas Autoreferenciales y al Sistema de Derecho en Niklas Luhmann. Disponível em : [http://www.naea.ufpa.br/meuespaco/pdf\\_producao.php?id=5](http://www.naea.ufpa.br/meuespaco/pdf_producao.php?id=5). Acesso em: 16 de maio de 2017.

Vidal, J.P. Para uma Governança Sistêmica: Política, Administração e Território. Notas de aula da Disciplina Teorias da Governança: Política, Administração e Território. Agosto, 2017. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará

## Sobre los autores/ About the authors

Krishina Day Ribeiro Graduada em Direito - Universidade Federal do Pará (UFPA) - Brasil (1996), Mestre em Planejamento do Desenvolvimento - Universidade Federal do Pará (UFPA) - Brasil (2003), Professora do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA (desde 2011), Doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental - NAE-A/UFPA. Josep Pont ES Graduado em Sociologia - Universitat Bielefeld - Alemanha (1986), Mestrado em Sociologia Política - Universitat Bielefeld (1987), Doutorado em Sociologia Política na Universidad de Barcelona (1997). Professor adjunto e pesquisador do Núcleo de Altos Amazônicos (UFPA)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## A governança nas Instituições de Ensino Superior: Discussões teóricas e a aplicação na Universidade Federal do Pará

Castello, Rebecca

*Universidade Federal do Pará*

 rebeccacastello@gmail.com

Pont Vidal, Josep

*Universidade Federal do Pará*

 josevidal@ufpa.br

Documento recibido:	15 octubre 2017
Aprobado para publicación:	26 febrero 2018

---

### Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar o constructo teórico (estado da arte) referente às práticas de governança pública em instituições de ensino superior a partir da abordagem sistêmica, tendo como objeto de estudo a principal instituição de ensino da Amazônia, Universidade Federal do Pará (UFPA). Metodologicamente a pesquisa pode ser definida como descritiva, exploratória e bibliográfica e terá como marco conceitual a Teoria Geral dos Sistemas e um conceito da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann (2009), o qual será o de sistema autorreferencial, para complementar as insuficiências e limitações da lógica input-output. Como resultado, temos o ineditismo da análise de governança relacionada à abordagem sistêmica e as constatações de carência de pesquisa de governança nas universidades da Amazônia.

### Palavras chave

governança, sistemas, governança universitária

## Abstract

This article aims to carry out the theoretical construct (state of the art) regarding the practices of public governance in higher education institutions from the systemic approach, having as object of study the main teaching institution of the Amazon, Federal University of Pará (UFPA). Methodologically the research can be defined, as descriptive, exploratory and bibliographical and will have as conceptual framework the General Theory of Systems and a concept of Social Systems Theory of Niklas Luhmann (2009), which will be the self-referential system, to complement the inadequacies of input-output logic. As a result we have the novelty of the governance analysis related to the systemic approach and the lack of governance research in universities in the Amazon.

## Keywords

governance, systems, university governance.

---

## 1. Introdução

Nos últimos quinze anos, o setor público tem passado por reformas que, buscando a economia, eficiência e eficácia, traçaram um caminho para o surgimento da Nova Gestão Pública – NGP e de um governo mais empreendedor. Ideias e conceitos trazidos do universo corporativo passam por adaptações para serem utilizados no setor público (RHODES, 2005).

Nas Instituições de Ensino Superior (IES) a necessidade de mudanças não foi diferente. Após a abertura do segmento de ensino superior privado, fez-se necessário a adaptação da cultura organizacional a uma nova forma de pensar a gestão das instituições, pois assim como no setor privado, estas também enfrentam um mercado internacional altamente competitivo, bem como um mercado nacional que precisa de fortalecimento e expansão (FOLETTTO; TAVARES, 2013).

O termo governança é bastante amplo e o seu uso varia de acordo com o enfoque e a área onde está sendo estudada. Ao longo dos anos 2000, o conceito de governança começou a ser utilizado na análise de políticas públicas para apresentar as estruturas de cooperação que se articulam entre atores privados e entre esses e atores públicos sob a forma de uma auto-regulamentação societal (Mayntz, 1998).

Dessa forma, embora ainda subsistam várias disputas em torno do conceito de governança, é possível identificar ideias comuns de diferentes autores e escolas no entendimento de que o conceito de governança se refere às estruturas de coordenação e controle que se estabelecem entre atores autônomos, porém interdependentes. Esta coordenação é obtida através da ação de uma autoridade externa, ou mesmo através de mecanismos de auto-regulação ou autocontrole societal (Mayntz e Scharpf, 2001, Benz, 2007).

Logo, se torna fato que a boa governança é uma importante fonte de vantagens competitivas, desempenhando um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

Neste artigo, será abordado um enfoque inicial sobre o estado da arte da governança universitária, buscando expandir o debate sobre este tema nas universidades da Amazônia, com foco na Universidade Federal do

Pará, que inda é muito carente de estudos científicos nesta área. Também delineou esta universidade como um sistema autoreferencial de maneira a dialogar com o entendimento de sistemas complexos (Luhmann, 2009) e assim buscar um abordagem sistêmica metodológica. Desta forma este trabalho se delinea como uma pesquisa exploratória, com o intuito de formular hipóteses para pesquisas posteriores como a utilização da metodologia sistêmica como forma de auxiliar na análise deste modelo de governança.

## 2. Governança em debate

A expressão "*governance*" foi utilizada pela primeira vez em 1992, no documento "*Governance and Development*" do Banco Mundial e traduz um dos mais complexos e conflitivos desdobramentos dos fenômenos da interdependência e da globalização. Assim como os regimes, a governança destina-se à sustentação e a regulamentação de atividades transnacionais (ROSENAU, 2000, P.7).

O estudo da governança se estende a todas as perguntas relacionadas com a forma como os grupos de pessoas que governam a si próprias e o meio em que vivem. Os conceitos tanto para governança como para governabilidade são variados e com diferentes focos.

Para Larson e Petkova (2011, p.90), "*Governance refers to who makes decisions and how decisions are made, from national to local scale*", podendo ser associada aos processos de definição das regras dos jogos políticos, compostos por instituições formais e informais, e seus respectivos interesses e práticas. Com a intenção de ampliar os entendimentos, governança pode dizer respeito ainda à "criação e ao funcionamento de instituições sociais capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes" (YOUNG, 1994, p.15).

Rhodes (2005) chama atenção para o fato de que governança não pode ser entendida como sinônimo de governo, mas sim como mudanças no significado de governo. E compreendida como um novo processo de governo ou uma mudança na condição de normas preestabelecidas ou mesmo um novo método com que se governa a sociedade. Todavia, para se compreender este "novo processo" se faz necessário uma compreensão sobre os seis usos distintos de governança, que são: estado mínimo; governança corporativa; nova gestão pública; "*good governance*"; sistema sociocibernético e redes auto - organizadas.

O Banco Mundial introduz o conceito, nos anos 1980, de "*good governance*" que seria "uma prática administrativa eficiente, próxima da cidadania, como condição para um frutífero desenvolvimento econômico" (WORD BANK, 1992). Este conceito surge como forma de disseminar esta prática, principalmente, em países do Terceiro Mundo, e para que os institutos internacionais pudessem oferecer crédito para essas localidades em desenvolvimento. Estes princípios, segundo Cerrillo (2005), garantem que:

- todos os atores devem estar envolvidos, cada um deles assumindo o papel que lhes corresponde;
- Os atore tem as condições necessárias e suficientes para poder tomar as decisões que lhes correspondam;

Neste sentido seguindo as orientações do Livro Branco sobre Governança Europeia, os princípios que garantam a realização dos objetivos citados acima serão os de transparência, participação, responsabilidade (*accountability*), eficácia e coerência (CERRILLO, 2005).

Contudo, é importante entender que não existe uma ideia consensual e unânime sobre se esses são todos os princípios da boa governança a serem reconhecidos. Desta forma, em alguns casos, outros princípios de boa governança foram abordados, que varia de acordo com o nível em que se pretende trabalhar. Existe o princípio da complementaridade (também conhecida como subsidiariedade horizontal, que define quais atores, públicos ou privados, atuará), proporcionalidade (o que implica que o melhor instrumento é usado para alcançar os objetivos propostos), flexibilidade (que permite a adaptação às situações concretas a serem enfrentadas em todos os momentos) e objetividade (o que impõe um dever de ponderação das circunstâncias do caso, impedindo a tomada de decisões desconectadas do caso concreto) (CERRILLO, 2005).

O autor aborda os princípios desta “*good governance*” como sendo:

- Princípio da participação: A governança pode ser definida como um sistema de administração de rede, no qual os atores públicos e privados partilham a responsabilidade de definir políticas, fornecer e prestar serviços. A participação refere-se a possibilidade de todas as partes interessadas que tenham interesses, recursos ou visões serem capazes de incorporar as redes de acordo com as regras e diretrizes estabelecidas a qualquer momento. Além dos agentes internos a uma organização, é importante ressaltar a relevância da sociedade civil nos processos de tomada de decisão para que os resultados sejam satisfatórios e legítimos a todos.
- Princípio da Transparência: Entre as principais aspirações da sociedade civil estão o acesso à informação e a livre expressão. A transparência traz resultados importantes, uma vez que, por um lado, permite aumentar a legitimidade democrática das próprias administrações e, por outro lado, ajuda os cidadãos a se tornar ativos, não apenas reativos, partícipes em assuntos públicos. Finalmente, e como consequência dos pontos acima, a transparência é incorporada em um mecanismo através do qual se manifesta o princípio da *accountability*.
- Princípio da prestação de contas: Tradicionalmente, os instrumentos mais importantes para garantir a prestação de contas eram as eleições e a participação dos cidadãos nas eleições. Estes são conhecidos como mecanismos de responsabilização vertical. A governança busca provocar uma redefinição dos mecanismos de responsabilização. Observa-se que nos últimos anos, surgiram novos mecanismos de responsabilização que são mais flexíveis e podem superar os problemas colocados ao longo do tempo pelos mecanismos mais tradicionais. Estes mecanismos podem ser entendidos como responsabilidade horizontal, que conglomera os mecanismos públicos criados pelo estado para monitorar seus próprios abusos e ineficiências (estruturas de poder descentralizadas, participação cidadã, controle da imprensa, estabelecimento e medidas de controle administração interna ou acesso a informações e informações). A interação de uma pluralidade de atores e a intervenção de uma multiplicidade de pessoas dificulta a prestação de contas. É importante lembrar que cada ator será responsável e, portanto, responsável perante diferentes públicos através de mecanismos concretos que cada um, dependendo de sua autonomia, determina. Mas, no final, serão os poderes públicos que devem ser responsáveis pelas decisões tomadas e aplicadas pela Administração Pública.
- Princípio da eficácia: Na perspectiva da “*good governance*” a eficácia representa a força governativa que emprega meios adequados para a produção do efeito desejado, ou seja, os meios pelos quais se implementa a governança devem ser adequados aos fins que se pretende alcançar. Eficiência é a obtenção do resultado que corresponde aos objetivos pré-estabelecidos pela organização. O dever de agir de forma eficaz, que deriva do princípio da eficácia a que nos referimos, também deriva na neces-

sidade de atuação eficiente e econômica, ou seja, os critérios de eficácia também resultam dos critérios eficiência e economia.

- Princípio da coerência: Tão importante como ter objetivos articulados é Oimperativo de que esses objetivos sejam sólidos e ordenados (PETERS, 2003). Desta forma se delinea o objetivo do princípio da coerência. Existem certas políticas que excedem as fronteiras das políticas setoriais e, portanto, têm repercussões em outras áreas setoriais, causando impacto em outros interesses. Seguindo Hoebink (1998 *apud* Cerrillo, 2005), a coerência de uma política pode ser determinada como aos efeitos políticos diferentes e não concorrentes, pois caso ao contrário seriam desfavoráveis aos resultados pretendidos ou aos objetivos de uma política. Uma definição mais clara estaria relacionada ao fato de que os objetivos de uma política em uma determinada área não podem ser lesados ou obstruídos por atos ou atividades governamentais nesse campo ou em qualquer outra área política. Existem várias formas através das quais o princípio da coerência tem sido tradicionalmente articulado por meio dos parlamentos e dos governos. Deste modo, entende-se que para que haja coerência se faz necessário liderança política e compromisso firme por parte das instituições a fim de garantir uma abordagem coerente dentro de um sistema complexo. Atualmente, além desse mecanismo, é importante apresentar outros de forma a permitir que a coerência entre as políticas públicas possa ser mantida em diferentes níveis.

Como pode-se observar estes princípios são úteis para criar um conceito comum às diversas formas de organização (privada, pública, voluntária etc.), tornando a análise da governança mais geral, diante da multiplicidade de definições encontrada na bibliografia atual, podendo ser aplicada inclusive nas universidades.

O conceito de governança relacionado à ideia de gestão de redes trazida por Rhodes (2005) também é muito conhecida. As redes são uma forma de generalizada de coordenação social e a gestão de uniões Inter- organizacionais se faz tão importante quanto à gestão do setor privado.

Powel (1991, p. 15) afirma que as redes são uma forma “peculiar de coordenação da atividade econômica”. Larson (1992) nesta mesma linha, corrobora dizendo que a forma de governança em rede enfatiza a reputação, a confiança, a reciprocidade e a interdependência mútua.

Esta ideia de governança em rede se assemelha a ideia de sistemas autoreferenciais de Niklas Luhmann (2009) que será abordado no tópico a seguir.

### 3. Governança universitária esuas especificidades

O termo governança universitária está no centro dos debates relacionado ao futuro da educação superior (KEZAR; ECKEL, 2004). Quando se aprofunda os estudos sobre este tema, verifica-se a pluralidade de conceitos e abordagens trazidos na literatura, tornando inviável uma definição única de governança, que seja consensual entre todos os autores.

De acordo com Kezar e Eckel (2004), governança universitária é o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Assim como poder se entendida também como um modo de alcançar autoridade em sua liderança e agilidade no processo de decisão (MARTINEZ, 2012). Para Percy- Smith (2001), a governança universitária está relacionada às questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditória entre vários atores:

- Equipe técnica e administrativa, que garante a continuidade das atividades regulares da instituição;
- Corpo docente, que assume responsabilidades e detêm autoridade política de exercê-las em vários níveis, de acordo com seus interesses e capacidades.
- Corpo discente, que representam a base e a razão da existência da instituição;
- No caso das universidades públicas, a sociedade que financia suas atividades;

Já Eric (2001), traz a governança como os processos de tomada de decisão pelos quais uma instituição decide suas políticas e objetivos, bem como a maneira de atingi-los e monitorá-los. A governança em universidades públicas é fortemente influenciada por políticas públicas, com foco na eficiência.

A governança universitária também pode ser definida como os mecanismos e processos estabelecidos a partir dos quais uma universidade conduz seus interesses. É importante frisar que a governança e a gestão, embora teoricamente tenham funções distintas, são inter-relacionadas, no contexto universitário, divergindo do ambiente corporativo. Isto é possível, por que a governança universitária atua em mais níveis em uma universidade do que em uma organização do setor privado (SHATTOCK, 2006).

É importante o entendimento trazido por Kwickers (2005) e Shattock (2006), de que a governança universitária não pode ser interpretada como pessoas que administram outras, mas como parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados a:

- Como a organização – pública ou privada- é estruturada e dirigida internamente;
- Como a organização desenvolve suas estratégias e políticas e as transformam em ação;
- Como a organização é legalmente inserida em um ambiente e/ ou sistema operacional;
- Como a organização cooperada com os agentes externos.

Segundo Brunner (2011) a governança a nível universitário se entende como a forma como as instituições são organizadas e operadas internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e suas relações com entidades e atores externos com o objetivo de garantir os objetivos do ensino superior.

Este panorama teórico - conceitual ainda pode mais desenvolvido quando se aborda a questão da governança universitária empreendedora, trazida por Clark (1998) e reformulada por Brunner (2011). As condições para que este tipo de governança ocorra são as seguintes:

Primeiramente, uma liderança que vise sempre à mudança, que pode ser moldada de diferentes formas. É fundamental a realização de um contrato definitivo e explícito do gestor com a equipe responsável pela gestão. Esta relação requer também, uma estrutura e processos adequados, com um conselho composto principalmente por membros externos que estabeleçam uma visão de longo prazo, que aprovelem estratégia e recursos dando aconselhamento técnico e profissional à equipe de administração, atuando como juiz em disputas internas e identifique e interprete as mudanças no ambiente externo, assim como escolha a pessoa responsável por dirigir a universidade e presidir o órgão de administração superior (Shattock, 2003).

Em segundo lugar, uma gama de departamentos, escolas, institutos e faculdades comprometidas com a agenda empresarial e geração de renda. A criação de altos cargos executivos intermediários - coordenadores,

diretores, chefes de departamentos é crucial também neste nível. Essas posições devem ter suporte suficiente da liderança central, bem como pessoal especializado para desenvolver funções de marketing, preparação e apresentação de projetos, vínculo com as partes interessadas externas, as relações internacionais e a administração de recursos humanos e financeiros.

Em terceiro lugar, uma "rede de instâncias e atividades" que interligue a universidade com seu entorno através da gestão, disseminação e transferência de conhecimento. Esta rede relaciona a academia com os demais segmentos da sociedade como, por exemplo, o setor produtivo, o governo e a comunidade fornecendo uma série de serviços de intermediação, consultoria, tecnologia, transferência e divulgação de conhecimento, pesquisas etc. Ou seja, trará uma conexão da universidade com seu meio ambiente. Um ponto importante, destacado por Collis (2004), é que esta rede periférica pode trazer consigo novos desafios de governança, ao alargar o âmbito da gestão institucional a uma série de novas atividades que, às vezes, escapam à compreensão e ao controle dos órgãos de governo.

Quarto, uma fonte de renda diversificada que diminua a dependência institucional em relação ao subsídio fiscal, de forma a gerar fluxos de recursos adicionais, autonomia, criando vínculos com *stakeholders* e, assim, criando um espaço e recursos para financiar inovações, assumir riscos e subsidiar áreas institucionais atrasadas. É crucial que as atividades destinadas a geração de renda efetivamente produza um excedente utilizável. Propõe que o conselho da instituição acompanhe de perto os fluxos de renda individualmente, aprovando constantemente planos de investimento e reinvestimento - funcionando como uma agência de capital de risco - de maneira a desenvolver uma estratégia de preços como parte do negócio da instituição. Também é interessante que a universidade possa distribuir renda e superávit entre seus departamentos e/ou faculdades, possa monitorar a legitimidade acadêmica dessas operações para manter a confiança neles, e consiga construir e desenvolver gerentes e profissionais nesta área.

E finalmente, em quinto lugar, a propagação de uma "cultura empresarial na organização" que inclua valores, crenças, ideias, hábitos e histórias que dão sentido à empresa e forneça a substância necessária para ligar, progressivamente, as diferentes instâncias acadêmicas e administrativas da universidade, criando uma visão e projetos capazes de dilatar a tempo desta nova modalidade de governança.

Para Balbachevsky e Kerbauy (2016) a governança universitária pode ser entendida sob duas perspectivas distintas: uma focada nos mecanismos de ajustamento internos à instituição, e a segunda focada nas estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais externos.

O conceito de governança, internamente, descreve bem a complexidade dos mecanismos de ajuste mútuo que precisam estar presentes numa instituição que Clark (1893 *apud* Balbachevsky; Kerbauy, 2016) muito bem caracterizou por ser sobrecarregada demais na sua base. Dois aspectos precisam ser considerados neste momento, que são: inicialmente, ao contrário da maioria das instituições conhecidas, a universidade se caracteriza por uma forte concentração de autoridade, poder decisório e autonomia nas suas unidades básicas. Ademais, é preciso observar que uma parte relevante das estruturas de recompensa que condicionam a atividade dos seus professores encontra-se sob o controle de coletivos fora da instituição. As autoras trazem a ideia das publicações científicas, dentro da estrutura institucional da ciência, como fator impactante junto aos pares não sendo apenas indicadores da produção científica, mas sim como pontos de interconexão e coordenação entre ações que, de outro modo, permaneceriam isoladas. Contudo, do ponto de vista da análise da governança universitária, a questão central desse argumento é reconhecer que isso significa que uma parte relevan-



te dos incentivos e recursos de prestígio associados a um ator central para a instituição encontram-se fora do seu espaço de jurisdição. Como bem assinalou Clark (1983, *apud* Balbachevsky; Kerbauy, 2016, p.04):

*"a universidade pode ser descrita como uma estrutura matricial, onde parte das dinâmicas integrativas é organizada a partir do interior da instituição, e outra parte dessas dinâmicas é organizada a partir do seu exterior, comandada por comunidades de pares que se articulam em torno de disciplinas e/ou objetos de pesquisa e ensino comuns".*

Desta forma, o comando da universidade é, inevitavelmente, um exercício de governança. Diferentes ambientes internos institucionais são coordenados por meio de mecanismos complexos de ajuste que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos.

Cohen e March (1972) caracterizaram o ambiente universitário como uma anarquia organizada, marcada por um padrão contraditório de preferências e modelos fluidos de participação. Nesse modelo, o processo decisório assume padrões característicos, onde as decisões são produzidas sem o recurso de um sistema explícito de barganha ou preços: as decisões são produzidas mediante a ativação da participação limitada de atores internos, sem que com isso se produza consenso mais abrangente no interior da instituição. Dessa forma, o processo decisório no interior da universidade se aproxima daquilo que esses autores chamam de *"garbage can" model* – numa tradução ao pé da letra: a forma de organização dos resíduos no interior de uma lata de lixo.

Nesse contexto, a interação com o ambiente externo fica dependendo da disponibilidade e mobilização de diferentes atores internos, cada qual respondendo a uma estrutura de incentivos que é parcialmente definida pela instituição, e parcialmente ditada pelas redes que articulam profissionais com a mesma identidade profissional. Portanto pode-se falar de processos de governança complexos que se estabelecem na interação entre a universidade e seu entorno social.

Outras fontes de debates teóricos científicos sobre o tema da governança universitária são três documentos criados por instituições da União Europeia (EU), que são: o livro branco de governança da EU; o documento que fez parte da Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores; e o documento criado pela Comissão Universitária de governança técnica.

Martinez (2012) aborda que no livro branco é possível identificar a visão de uma universidade baseada em ampla autonomia institucional e com um sistema robusto de prestação de contas. Isso se deve a um aumento do autogoverno que resultará em um bom sistema de governança e gerenciamento, que precisa ser acompanhado por um modelo de financiamento adequado e com base em objetivos e projetos. Para alcançar tudo isso é necessário que se estabeleçam estratégias e projetos específicos dos quais os principais seriam: (i) aumentar a autonomia das universidades em equipamentos, pessoal e planos financeiros, para isso é essencial ter um conselho democrático altamente qualificado, com profissionais envolvidos e de outras pessoas à política partidária com um presidente profissional com total dedicação; (ii) repensar a validade dos departamentos e suas respectivas áreas de conhecimento como unidades estruturais, mas, acima de tudo, remover de seu campo de competência as estruturas de pesquisa, (iii) centralização estratégica com uma equipe governamental forte formada por reitor, gerente, um pequeno número de vice-reitores e diretores de escolas nomeados pelo reitor com a participação da comunidade acadêmica, enquanto as unidades acadêmicas (faculdades, escolas, grupos de pesquisa) trabalhariam com sua própria dinâmica de decisão com base em objetivos bem definidos em contratos de programas internos e com controle de resultados; (iv) avançar para uma avaliação *ex post* basea-

da em indicadores precisos de ensino, pesquisa, transferência e gestão. Indicadores que devem permitir a responsabilização de cada instituição com a sociedade; (v) com vista a melhorar e inovar a gestão, desenvolver a universidade *online* e se concentrar na profissionalização da gestão através de treinamento técnico de alto nível como gerentes universitários.

O segundo documento traz uma observação importante a cerca do papel das universidades, que não se restringe apenas a ensinar e treinar estudantes, mas também a contribuir cada vez mais para o desenvolvimento econômico e social da seu ambiente. Para alcançar esses objetivos, eles acreditam que é necessário um estilo de governança menos favorecido, com maior agilidade e flexibilidade quando se trata de tomar decisões e aumentar a responsabilidade. Então, a partir da análise da modernização dos modelos de governança utilizados no ambiente europeu, o autor extraiu as seguintes tendências: (i) maior autonomia, processos de controle, avaliação, responsabilidade e diminuição da regulamentação; (ii) A articulação de unir um governo mínimo com presença crescente de membros externos na esfera acadêmica (no estilo da North Board Americana); (iii) estes Conselhos Governamentais criados designam e rejeitam o reitor diretamente ou aqueles propostos por um órgão colegiado, determinam os objetivos estratégicos, aprovam os orçamentos e controlam a equipe executiva; Na liderança desta equipe executiva reduzida, há o reitor com maior autoridade, capacidade de decisão e responsabilidade; (iv) o reitor nomeia os reitores das demais unidades e estes os diretores do departamento, todos eles com maior autonomia e responsabilidade; (v) a equipe de gerenciamento geralmente é altamente profissionalizada e não precisa ser acadêmica; (vi) o Senado perde a proeminência como órgão de governo e assume funções de assessoria; (vii) financiamento público por objetivos e aumento da obtenção de recursos do setor privado, bem como gestão autônoma dos fundos pelas universidades, com controle por meio de auditorias; (viii) políticas de recursos humanos, flexibilidade de remuneração e distribuição de facetas de pesquisa, ensino e gestão de seu corpo docente; (ix) autonomia no recrutamento de estudantes e nos preços das matrículas ( caso de universidades privadas); (x) possibilidade de diferentes formas de governo nas universidades do mesmo estado, de acordo com suas missões, objetivos e estratégias ( MARTINEZ, 2012).

A partir do estabelecimento dessas premissas, o documento anuncia os objetivos que ele acredita que devem ser alcançados e as ações necessárias que levariam à sua realização, entre as quais: (i) aumentar a celeridade na tomada de decisões; (ii) fortalecer a relação entre universidades e sociedade; (iii) realizar o planejamento estratégico em relação aos grupos de interesse internos e um prazo superior ao imediatismo das restrições políticas conjunturais; (iv) transparência na avaliação dos gestores e responsabilidade dos avaliadores responsáveis, pelo qual defendem a redução do peso dos órgãos colegiados, aumentando a autoridade dos executivos e colocando uma presença decisiva das partes interessadas (*stakeholders*). Toda essa mudança deve derivar do debate, do consenso, da implementação gradual e da flexibilidade e terá que conter duzentas propostas concretas (razão pela qual não é muito claro em qual parte o debate é concebido se já conhecemos antecipadamente o ponto de "chegada") dos quais os que têm um impacto direto no sistema do governo são cinco: 1) A desregulamentação progressiva e flexível, nos códigos-piloto de "boa governança", aumenta a autonomia e a responsabilização e agiliza os processos governamentais, reduzindo o poder aos órgãos colegiados, limitando os órgãos de escolha direta e facilitando as competências de controle para órgãos externos; 2) A redução do número de membros do órgão colegiado mais representativo, o Senado, que não deve exceder cinquenta. Assume-se que a mesma dinâmica deve ser aplicada a outros órgãos governamentais colegiados, como as reuniões da Faculdade, conselhos departamentais, sempre atento ao fato da proposta não implicar o desaparecimento destes órgãos; 3) o Conselho de Governadores é considerado um órgão governamental, ao estilo dos *American Boards*, com um grande número de pessoas

externos com um alto compromisso em relação a dedicação, ou seja, com um número muito menor do que o legalmente é permitido hoje, e com um claro sistema de controle e responsabilidade; 4)A nomeação do reitor deve ser determinado diretamente pelo Conselho; mas assumir que isso chocaria frontalmente com a tradição da Universidade democrática de participação na eleição do Reitor. Portanto, eles acreditam que a solução será que o Senado apresente uma pequena lista e que o Conselho de Governadores (no estilo da Diretoria, lembramos) a eleja entre eles. Para ser eleito, também será necessário ter uma vasta experiência em gestão ou treinamento a este respeito, não haverá mandatos avaliados, o regime de responsabilidade será muito mais rígido e sua remuneração será maior. Será atendido por uma pequena equipe, dentre os quais terá um gerente, de sua confiança, como especialista profissional em gestão (traços de governança corporativa); 5)Para auxiliar este reitor, a última proposta relativa ao sistema governamental indica que coordenadores e diretores do centro serão nomeados pelo reitor.

O terceiro documento que é analisado por Martinez (2012) é o que a Comissão Universitária de Governança Técnica criou, sob a Estratégia Universitária 2015, a ser discutida na Comissão Conjunta de Governança Universitária. Neste documento é possível observar a afirmação que todas as reformas recentes da governança dos sistemas universitários europeus têm como objetivo melhorar o nível de autonomia por meio de: (i) maior presença da empresa por meio de membros externos em seus conselhos governamentais (ii) promover uma estratégia moderna de responsabilização, (iii) expandir os instrumentos para dar maior agilidade ao processo de tomada de decisão, (iv) maior diversificação das universidades e (v) maior diversificação dos fundos para financiar –se.

O documento também traz a necessidade de concentrar-se em propostas para a melhoria da gestão das universidades que são necessárias para o modelo de governança que se pretende enfatizar entendendo que (i) o princípio da autonomia é básico e deve envolver capacidade acadêmica e de gestão com controles que se for considerado oportuno, isso significará, em algumas situações, uma flexibilização dos quadros regulatórios atuais; (ii) que o princípio da prestação de contas não só tem que lidar com as funções desempenhadas, mas ser outorgadas com clareza, quais as competências que correspondem a cada pessoa e órgão colegiado; (iii) que seja promovido um sistema flexível que permita diferentes modelos de governança nas universidades de acordo com suas peculiaridades, intenções, meio ambiente e outros; (iv) que a gestão deve ser melhorada de forma a facilitar a tomada de decisões sem abandonar a participação de todos os atores sociais, mas reduzindo o número de membros dos órgãos de decisão e o número de cargos acadêmicos e a eliminação do amadorismo em favor do profissionalismo em gestão; (v) os três órgãos de administração (conselho de direção, conselho de gestão e conselho social) devem ser redirecionados para um único órgão que desempenhará as funções do Conselho Executivo de Governo, o órgão de administração da instituição, que será escolhido pelo reitor com base em uma lista que será apresentada pelo senado e integrará o pessoal externo e interno em uma relação que concede uma maioria para membros interna, mas que melhora o papel de membros externos ( MARTINEZ, 2012).

A seguir será utilizado a noção de sistemas abertos de Bertalanffy (2010) e autoreferenciais de Luhmann (2009) para analisar a governança na Universidade Federal do Pará (UFPA).

## 4. A universidade como um sistema complexo: o conceito de *systeme* Niklas Luhmann

A ciência moderna é caracterizada por uma crescente especialização e complexidade das técnicas e estruturas teóricas de cada campo, desta forma parece legítimo exigir uma teoria não dos sistemas de um tipo específico, mas de princípios universais aplicáveis aos sistemas em geral. Deste modo, postula-se uma nova disciplina chamada Teoria Geral dos Sistemas, onde seu conteúdo é a formulação e derivação dos princípios válidos para os “sistemas” em geral. Este conceito é utilizado pela física, engenharia, sociologia, psicologia dentre outros, onde é possível observar a diversidade e adaptação deste em várias áreas do conhecimento, pois existem modelos, princípios e leis que se aplicam aos sistemas generalizados, qualquer que seja seu tipo particular e os elementos e “forças” implicadas. Logo, esta teoria surge como um instrumento útil capaz de fornecer modelos a serem usados em diferentes campos e transferidos de uns para outros gerando uma maior interdisciplinaridade, porém salvaguardando os perigos encontrados nas analogias vagas, que muitas vezes prejudicam o progresso nesses campos (BERTALANFFY, 2010).

Bertalanffy (2010, p. 63), traz a conceituação de sistemas como sendo “um conjunto de elementos em interação entre si e com o ambiente”. Como exemplo, temos, no campo matemático, certas famílias de equações diferenciais que se forem introduzidas condições mais particulares, podem ser encontradas muitas propriedades importantes dos sistemas em casos gerais e mais especiais. Ampliando este conceito Uhlmann (2002, p. 20) aborda uma visão mais teológica, onde os sistemas são “um conjunto de partes interdependentes para a consecução de objetivo”. Um sistema também pode ser entendido como um conjunto de subsistemas (partes interdependentes) e que é separado de seu ambiente por uma fronteira (KAST; ROSENZWEIG, 1987; SCOTT, 1995).

Desta forma podemos classificar as universidades como sistemas complexos hierárquicos compostos por subsistemas menores como, por exemplo, um departamento de uma universidade pode ser entendido como um subsistema, que faz parte de um sistema maior (faculdade), que faz parte da universidade, que por sua vez faz parte do sistema educacional de um país. Nesta lógica classificamos a Universidade Federal do Pará.

A organização universitária pode ser compreendida como um sistema complexo que recebe insumos (*inputs*) do ambiente externo e desenvolve resultados (*outputs*) ao mesmo ambiente. Esta lógica sistêmica de entradas e saídas foi concebida por Bertalanffy (2010) e aplicada nas universidades por Marcovitch (2015). Podemos citar como exemplo, as demandas da sociedade por cursos como os *inputs* e o aumento do número de vagas ou até mesmo a criação de novos cursos pela universidade como *output*.

Contudo, esta análise é insuficiente para explicar a complexidade existente dentro do sistema resultante das interações das partes que o compõe, por isso adota-se o conceito de autoreferencialidade da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann (2009).

A Teoria dos Sistemas Sociais, a luz de Luhmann (2009), surge em um ambiente complexo onde o futuro deixa de ser previsível e passa a uma mera possibilidade. Origina-se como uma disciplina que possui como problemática central em sua teoria a extrema complexidade do mundo em que vivemos (NEVES; NEVES, 2006). Para Luhmann (2009), diferenciação social e formação de sistema são características básicas da sociedade moderna e o mundo é expresso através de uma rede de distinções e rótulos contingentes que sempre devem ser entendidos dentro do contexto.

Em sua teoria o autor observa que o esquema de *inputs/ outputs* é configurado como modelo formal, onde se tem que os *inputs* com funções iguais correspondem a *outputs* iguais, concluindo-se que a transformação sofrida no interior do sistema é decidida estruturalmente. Logo, a partir dessa análise surgem as críticas ao referido esquema, que é caracterizado como um modelo de máquina ou de fábrica, levando a Teoria dos Sistemas a ser vista como um modelo tecnocrático, “que não é capaz de dar conta da complexidade multifacetada das realidades sociais”, já que em condições determinadas os resultados podem ser previstos. (LUHMANN, 2009, P. 64).

Então Luhmann (2009), recusando a simplificação matemática do esquema *inputs/outputs* e voltando sua atenção para a complexidade do sistema, traz integralmente o conceito de sistema autoreferencial, criado por dois biólogos chamados Humberto Maturana e Francisco Varela na década de 1980, onde afirmam que um sistema pode ser caracterizado como vários eventos ou operações que se interacionam. Diante disto pode-se ter três tipos de sistemas: o dos seres vivos, que possuem processos fisiológicos; os sistemas psíquicos, onde os processos são ideias; e os em termos de relações sociais, como processos possuem as comunicações. A formação dos sistemas acontece quando estes se distinguem do ambiente no qual esses eventos e operações ocorrem, e que não pode ser integrado a suas estruturas internas. Parsons (1951) definia sistemas como normas e padrões de valores partilhados coletivamente, já a noção de Luhmann assenta-se na ideia de que:

*O sistema é formado de maneira estritamente relacional. Possui a ideia de uma fronteira constitutiva que permite a distinção entre dentro e fora, onde cada operação de um sistema (re) produz essa fronteira encaixando-se numa rede de futuras operações, na qual, simultaneamente ele ganha sua própria unidade/ identidade (BECHMANN; STEHR, 2001, P. 190).*

O sistema que contém em si sua diferença criando suas próprias estruturas independentemente do entorno, é caracterizado pelos biólogos como um sistema autopoietico, autorreferente e operacionalmente fechado e que se constitui como tal, diminuindo a complexidade do entorno e construindo sua própria complexidade por meio da produção dos seus próprios elementos, sendo neste processo que ocorre a evolução (NEVES; NEVES, 2006).

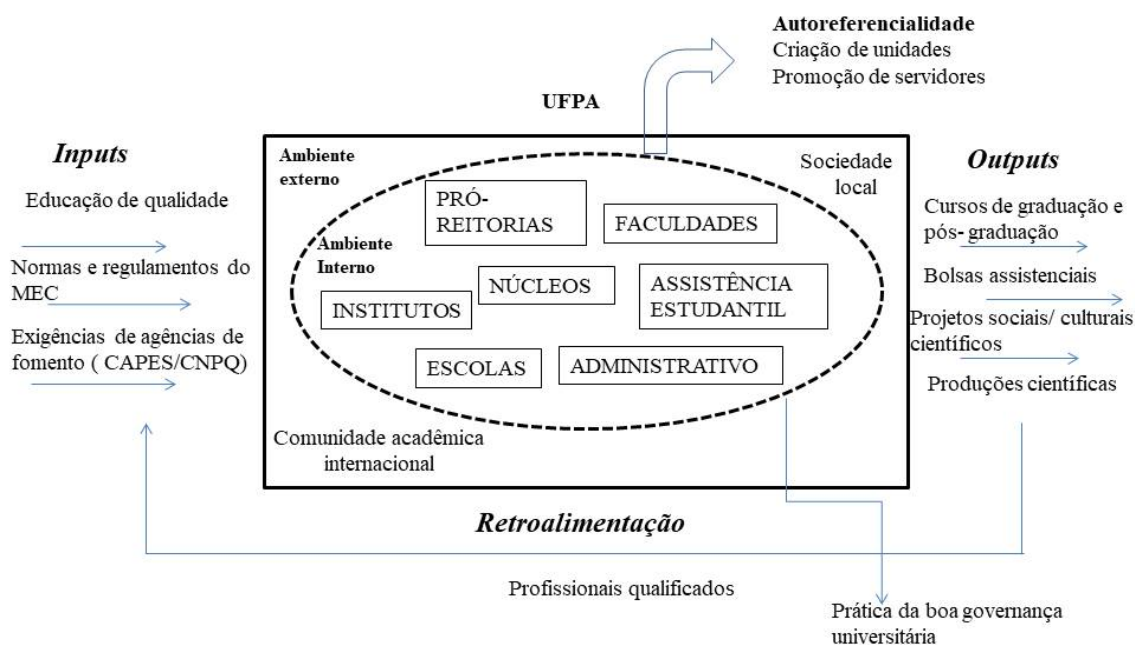
O conceito de sistema fechado foi o grande diferencial desta nova abordagem teórica dos sistemas sociais, visto que este fechamento não se refere a sistemas isolados, incomunicáveis, insensíveis ou imutáveis, mas sim por que para que um sistema se torne um sistema é necessário que suas partes ou seus elementos interajam uns com os outros e somente entre si, ou seja, um fechamento puramente operacional. Quanto ao conceito de autorreferência está relacionado à ideia de os elementos que constituem o sistema se relacionarem de forma retroalimentada uns com os outros. E por fim, a autopoiesis que representa a própria identidade que os sistemas fechados e autorreferidos possuem de, a partir de seus próprios elementos constituir sua identidade diferenciada.

Esta autoreferencialidade pode ser percebida na Universidade Federal do Pará, como sendo a criação de novos departamentos, as progressões funcionais (plano de cargos e salários), aumento de funções gratificadas etc.. Ou seja, qualquer modificação dentro do sistema que seja indiferente a pressões externas do entorno.

Luhmann (2009) também traz o conceito de comunicação com um entendimento diferente dos que temos atualmente. A comunicação não é entendida como uma ação humana, como Habermas havia tratado, entre um emissor e um receptor, tampouco como troca de informação no sentido literal da palavra, e sim como um processo autorreferencial. Para Luhmann, os seres humanos, como as pessoas, não podem se comunicar,

posto que somente e exclusivamente "somente a comunicação comunica". Com isso, a comunicação adquire um nível abstrato e teórico, pois abandona o entendimento social. A partir da delimitação de um sistema é possível perceber várias formas de comunicação que não incluem a maneira verbalizada.

**Figura 1. Proposta de delimitação sistema/meio da Universidade Federal do Pará**



Fonte: elaborado pela autora (2017)

Na figura 1 se delimitou a Universidade Federal do Pará como um sistema de gestão e onde ocorre a as práticas da governança universitária e possui características como auto-organização e autorreferencia, pois em seu interior existem diversos setores que se comunicam e possuem estruturas inter-relacionadas com capacidade para gerar novas estruturas. No ambiente externo existem diversas demandas (*inputs*) relacionadas às questões educacionais como: educação de qualidade, normas do Ministério da Educação (MEC) que precisam ser cumpridas e exigências das agências de fomento a educação que direcionam a produtividade dos docentes e concedem benefícios financeiros aos discentes por meio de bolsas. Como oferta (*outputs*) ao ambiente tem-se os cursos de graduação e pós - graduação que são ofertados para a sociedade, programas internos de bolsas assistenciais (auxílio permanência, assistência estudantil, bolsa de atividade acadêmica, auxílio emergencial, etc.). Também é importante frisar que o limite deste sistema se confira no conjunto de setores/unidades normativamente vinculadas à UFPA. A comunicação entre os subsistemas ocorrer por meio de titulações acadêmicas, pesquisas, convênios entre universidades nacionais e internacionais, projetos de extensão, etc.

A partir dessa análise sistêmica, é possível observar que o estudo das organizações universitárias é complexo e pode ser tomado a partir de várias perspectivas. Diante disto, é necessária a consideração de alguns elementos e dinâmicas que tem um impacto direto nessas organizações e que podem contribuir para o entendimento de seu funcionamento (BIRNBAUM, 1988).

- a) Causa e efeito. Como resultado das relações e interações mútuas e em contínua mudança entre os elementos de um sistema, bem como com o ambiente externo, as relações de causa e efeito interati-

vas e mutáveis. A consideração de apenas uma perspectiva linear e estável pode fazer com que os administradores cheguem a conclusões equivocadas em relação aos resultados de uma ação, desconsiderando a múltipla interação entre os elementos.

- b) Tempo. Pela dinâmica particular dos sistemas, o resultado de uma ação pode demorar muito tempo para suscitar resultados. Os gestores tendem a desconsiderar a relação de causa e efeito em eventos separados com maior interstício temporal. Desta forma, gestores podem ser induzidos a considerar que suas ações não geraram efeitos ou tiveram pouco impacto. Quando na verdade os resultados gerados não foram aqueles planejados ou que ainda não foram detectados. Nestes casos, os resultados tendem a ser imprecisos e as conclusões mais amparadas em preconceções do que em uma análise mais cautelosa.
- c) Previsibilidade. As relações dinâmicas entre os elementos de um sistema e o seu entorno é complexo. Esta complexidade dificulta a clara compreensão e identificação dos elementos mais relevante em um sistema, assim como a interação entre eles. Além disso, as mesmas ações podem gerar resultados divergentes em situações distintas. Como consequência, organizações usualmente buscam aumentar a previsibilidade das ações mediante uso intensivo de controles.
- d) Necessidade de desaprender. Os sistemas são estruturas dinâmicas e "vivas", com relações em constante adaptação e reorganização. Diante disto, a administração deve ser capaz de desaprender eventuais vínculos e mecanismos de funcionamento que faziam sentido em algum momento, mas que não são mais válidos. No mesmo sentido, o gestor deve ser capaz de reconhecer que eventuais relações e mapas causais em um contexto (um instituto, por exemplo) não são necessariamente aplicáveis em outro contexto (por exemplo, um departamento financeiro).

Dentro desses debates teóricos a cerca dos conceitos de governança universitária e sistemas complexos, se possível chegar a algumas conclusões pertinentes e que auxiliarão o desenvolvimento do debate sobre governança universitária fazendo correlações com sistemas complexos.

## 5. Considerações Finais

O debate teórico apresentado neste trabalho tem como finalidade contribuir para uma melhor reflexão do papel da governança nas universidades brasileiras, assim como analisar estas organizações como um sistema complexo a partir de concepções sistêmicas (BERTALLANFY, 2010; LUHMANN, 2009; MAROVIK, 2015).

Diante dos conceitos trazidos, é possível observar a semelhança entre as definições de governança e sistemas complexos. Ambos tratam da interação entre subsistemas que no caso das universidades entendemos (ver figura 1) como sendo os setores internos (pró- reitorias/ faculdades/ institutos etc.). Assim como a relação destes com o entorno externo, conforme trazido por Brunner (2011), que no caso da UFPA e demais universidades entendemos como sendo a sociedade local e a comunidade acadêmica nacional/internacional.

É fato que a boa governança universitária contribui para a eficiência e eficácia das ações desta organização, porém ainda se faz necessário maior atuação das universidades da Amazônia para efetivar esta prática. Assim como maiores publicações neste tema, pois em relação à Amazônia os ensaios teóricos se focam sempre nas questões ambientais. Contudo, é preciso entendermos que uma universidade ativa nos princípios da "good governance" também traz contribuições importantes para questões ambientais, sociais, educacionais etc. já

que estamos falando de relações interdependentes de subsistemas em rede. Também é importante observar que as pesquisas que tratam de governança não utilizam o enfoque sistêmico de Niklas Luhmann (2009), o que evidencia um ineditismo neste artigo. Logo, por meio do levantamento bibliográfico que foi realizado neste trabalho, tem-se como hipótese que a “*good governance*” se aplicada nas universidades Amazônicas, por meio de uma análise sistêmica, trará maior eficácia nos seus *outputs*; e a aplicação de alguns direcionamentos dos documentos europeus trazidos por Martinez (2012) nas universidades brasileiras (respeitando as particularidades políticas, sociais e econômicas) auxiliaria de forma positiva o desenvolvimento da boa governança. Também sugere-se maiores aprofundamentos na análise da governança correlacionando com abordagens sistêmicas e neosistêmicas, que fazem parte do debate científico atual no campo das ciências sociais e humanas. 📄

## Referencias

- Balachevsky, Elizabeth, Kerbauy, Maria T.e Fabiano, Neylor de L. 2016. «A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras».In Koga-Ito, C. Y.; Luca, d., editor(s), Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional. Cultura Acadêmica e Editora UNESP, 1: 125 – 138.
- Benz, Arthur. 2007. «Governance in connected arenas – political science analysis of coordination in complex rule systems». In Jansen, D. (ed) *New forms of governance in research organizations*. Dordrecht: Springer.
- Bertalanffy, Von Ludwig. 2010. *Teoria General dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. 5. ed. Petrópolis- RJ: Vozes.
- Bechmann, Gotthard; Stehr, Nico. 2001. *Tempo Social*. Revista Sociologia, 13:185-200.
- Birnbaum, Robert. 1988. *How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brunner, José Joaquín. 2011. «Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias».Revista de Educación, 355: 137-159.
- Cerrillo, Martinez A. 2005. «La Gobernanza Hoy: Introducción». In. A. Cerrillo, 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1: 11-36.
- Clark, Burton R. 1998. *The higher education system: academic organization in a cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, Michael D.; March, J.G. e Olsen, James P. 1972. «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25
- Collis, David. J. 2004. *The paradox of scope: A challenge for the governance of higher education*. In W. G. Tierney (Ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Eric. 2001. *Ashe Higher Education Report 2001*. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/aehe.v28:4/issuetoc>
- Foletto, Paulo R.; Tavares, Sergio Marcus N. 2013. *Especificidades da Governança Universitária: alguns aspectos*. In: *Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência*. COLOMBO, Sônia Simões (org). Porto Alegre: Penso.
- Kast, Fremont; Rosenzweig, James. 1987. *Organização e Administração - Um Enfoque Sistêmico*. São Paulo: Editora Pioneira.



- Kezar, Adrianna.;Eckel, Peter D. 2004. «Meeting Today's Governance Challenges: A Synthesis of the Literature and Examination of a Future Agenda for Scholarship». *The Journal of Higher Education*, 75: 371-399.
- Kwickers, Peter. 2005. governing governance: organization law and network – process – design. *International journal for education law and policy*, 1:73-102
- Larson, Andrea. 1992. «Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relationships». *Administrative Science Quarterly*. 37: 76-104.
- Larson, Anne M. e Petkova, Elena. 2011. «An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities». *Forests* 2: 86-111.
- Luhmann, Niklas. 2009. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Scott, Richard W. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Marcovitch, Jacques. 2015. «Universidade em movimento». *Revista USP*, 105:43-50
- Martinez, Rafael. 2012. Reflexions entorn del sistema de govern de les universitats davant del repte de la modernització de la governança universitària. *Revista catalana de dret públic*. 44: 11-153.
- Mayntz, Renate. 1998. *New challenges to governance theory*. Jean Monnet Chair Paper 50, European University Institute.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz. 2001. L' institutionnalisme centre sur les acteurs, *Politix*, 14(55): 95-123.
- Neves, Clarissa E. B.; Neves, Fabrício M. 2006. «O que há de complexo no mundo complexo? "Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais»». *Sociologias*, 2: 13-26.
- Parsons, Talcott. 1951. *The social system*. Nova York: Free Press.
- Percy-Smith, C. 2001. *Local Governance in Britain*. Basingstoke: palgrave.
- Peters, Guy B. 2003. «La capacidad para gobernar: ¿retrocedendo hacia el centro?». *Reforma y Democracia*. *Revista Del CLAD*, 27:28-31.
- Powel, Walter W. 1991. Neither Market nor hierarchy: network forms of organization. In. G. Thornpson; J. Frances; R. Levacic; J. Mitchell (ed). *Markets, Hierarchies & Networks: the co- ordination of social lite*. London: sage.
- Rhodes, Roderick A.W. 2005. «"La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno»». In. A. Cerrillo, 10 textos de referencia. Madri: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1:99-122.
- Rosenau, James N. 2000. «Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial». In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa ficial do Estado.
- Scott, Richard W. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Shattock, Michael. 2006. *Managing Good Governance In Higher Education*. Berkshire, England: Open University.
- Uhlmann, Günter, W. *Teoria Geral dos Sistemas: Do Atomismo ao Sistemismo (Uma abordagem sintética das principais vertentes contemporâneas desta Proto-Teoria)*. São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.cisc.org.br/portal/biblioteca/teoria\\_sistemas.pdf](http://www.cisc.org.br/portal/biblioteca/teoria_sistemas.pdf)>.
- World Bank. 1992. *Governance and development*. World Bank, Washington.
- YOUNG, Oran. 1994. *International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell.

## Sobre los autores/ About the authors

Rebecca Castello Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA); Mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Josep Pont Graduado em Sociologia - Universitat Bielefeld - Alemanha (1986), Mestrado em Sociologia Política - Universitat Bielefeld (1987), Doutorado em Sociologia Política na Universidad de Barcelona (1997). Professor adjunto e pesquisador do Núcleo de Altos Amazônicos (UFPA)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Sistema de Custos no Setor Público: Um estudo nas Universidades Federais de Ensino Superior no Pará.


Cadete Costa, Francilene

*Universidade Federal do Pará*

 francicadete@yahoo.com.br


Silva, Jayme Nascimento

*Universidade Federal do Pará*

 Jayme.silva@ufra.edu.br

Marcia Elias, Leila

*Universidade Federal do Pará*

 leilamarciaelias@hotmail.com

Da Silva, Mauricio Dias

*Universidade Federal do Pará*

 mauricio.diasdasilva@yahoo.com.br

Documento recibido:

15 octubre 2017

Aprobado para publicación:

26 febrero 2018

---

### Resumo

O presente estudo tem por objetivo verificar a adoção do Sistema de Custos nas Universidades Federais localizadas na cidade de Belém do Pará que possuem o maior indicador institucional, através do estudo de caso representado pelas universidades: Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Caracterizando-se como um estudo exploratório, com abordagem qualitativa, realizado por meio de pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de campo com os setores Administrativo-Financeiro da UFPA e UFRA. Os resultados analisados das IES em estudo, embora disponham de estruturas financeiras e contábeis, não adotam sistemas específicos para mensuração de custos, e portanto, não prevêem os custos parciais para manter suas unidades em funcionamento. Mediante isto, considera-se que a ausência da implantação do Sistema de Custos dificulta a tomada de decisão e qualidade dos gastos, logo, propõe-se que as entidades pensem como prioridade o processo de implantação.

### Palavras chave

Custos no setor público. Universidades Federais. Métodos de Custeio

## Abstract

The present study aims to verify the adoption of the Cost System in Federal Universities located in the city of Belém do Pará, which have the largest institutional indicator, through a case study represented by the universities: Universidade Federal do Pará (UFPA) and Federal Rural University of Amazonia (UFRA). It is characterized as an exploratory study, with a qualitative approach, carried out through bibliographical research, documentary and fieldwork with the Administrative-Financial sectors of UFPA and UFRA. The analyzed results of the HEIs under study, although they have financial and accounting structures, do not adopt specific systems to measure costs, and therefore do not foresee the partial costs to maintain their units. Therefore, it is considered that the lack of implementation of the Cost System makes it difficult to make decisions and quality of expenditure, so it is proposed that entities consider the implementation process as a priority.

## Keywords

Public sector costs. Federal Public University. Costing Methods.

---

### 1. Introdução

As concepções e práticas de gestão pública passam por transformações nas organizações, discute-se a incorporação dos conceitos de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade no processo de implementação e avaliação das políticas públicas. Para Verbeeten (2011) os esforços recentes para melhorar o desempenho do setor público concentraram-se na redução dos orçamentos, descentralização de atividades, com ênfase na gestão do desempenho e responsabilidade dos gestores públicos.

As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES vêm enfrentando desafios pela escassez de recursos financeiros já há alguns anos. Uma das causas se deve à redução dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional ao Ministério da Educação e, conseqüentemente, às Universidades Federais. Mediante esse cenário, as IFES têm buscado outras fontes de captação de recursos como a prestação de serviços e a comercialização de bens para complementar as dotações orçamentárias. As emendas parlamentares também são alternativas comumente utilizadas pelas Universidades Federais para a suplementação orçamentária.

A gestão de recursos públicos em momentos de escassez leva os gestores públicos a assumirem o tema custos com maior destaque, pois a gestão de custos é útil no apoio à tomada de decisão, informando a viabilidade e coerência das atividades (VERBEETEN, 2011). Ademais, representaria um papel chave também na avaliação do desempenho institucional.

Os sistemas de custos utilizados pelas empresas privadas orientam nas medidas estratégicas dos gestores, por exemplo, sobre a quantidade ideal a ser produzida e sobre o corte dos produtos que não possuem lucro satisfatório. No setor público, a importância maior é identificação de custos discrepantes em relação à análise do custo histórico, custo de organizações ou serviços congêneres, por exemplo, e poderá orientar os gestores públicos sobre as ações necessárias à otimização ou reestruturação de processos. As decisões estratégicas relativas à terceirização, adoção de parcerias, ações de descentralização, adoção de contratos de gestão, devem ser orientadas pelo estudo dos custos dessas transações.

Neste contexto, mensurar os custos é fundamental para se acrescentar qualidade aos serviços públicos, para facilitar os processos decisórios e viabilizar o controle social. Considerando que, o custo constitui o esforço de uma determinada entidade para gerar bens e serviços, a mensuração de custos, através de adoção de um sistema de custos, possibilita reunir e sistematizar informações consistentes e confiáveis para entender a totalidade de gastos envolvidos nos programas com fins públicos específicos, envolvendo os custos empregados em ações e programas de apoios administrativos da gestão pública.

A implantação dos sistemas de custos, não somente importante, se configura como obrigatoriedade legal. No artigo 85, a Lei Federal 4320/64 introduz a noção de custos ao preconizar que a determinação dos custos dos serviços industriais na organização de serviços de contabilidade. No entanto, somente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal 101/2000, no artigo 50, é prevista a implantação dos sistemas de custos em todas as entidades da administração pública para acompanhar e avaliar as gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

Na esfera normativa, a Norma Brasileira Aplicada a Contabilidade Pública- NBC T 16.11 afirma a obrigatoriedade à adoção de sistemas de custos para todas as entidades públicas, apresenta definições, objetivos e regras sobre o Sistema de Custos do Setor Público- SICSP, conceituando-o como a ferramenta que registra, processa e evidencia bens, serviços e demais objetos que entidade disponibiliza a sociedade, essencial para avaliar resultados, fundamentar a tomada de decisão e o planejamento, contribuindo para reduzir custo e otimizar o gasto público.

Entretanto, mesmo com discussões sobre a importância e os instrumentos legais e normativos que sancionam a adoção de sistemas de custos no setor público, percebe-se que estas ferramentas estão sendo implantadas lentamente, existindo entidades que precisam aprimorar os sistemas que utilizam e outras que ainda não iniciaram o processo de implantação.

Dentre as dificuldades apontadas pelas IFES pela não adoção dos sistemas de custos encontram-se as dificuldades operacionais, falta de pessoal qualificado, desconhecimento ou falta de acesso ao Sistema de Custos do Governo Federal – SIC, falta de orientações do Ministério da Educação, ausência de padronização do Sistema, falta de estrutura básica, etc.

Nas Universidades Públicas, a adoção do sistema de custos pode colaborar para evidenciar custos estratégicos para a qualidade da gestão universitária como, por exemplo, o custo por aluno, custo de manutenção de unidades acadêmicas, custos de laboratórios e de pesquisas. Por isso, há demanda para verificar quais são os procedimentos que estão sendo adotados por essas entidades para mensurar esses itens, posto que, as Portarias Nº1 e Nº 135, ambas de Janeiro de 2014, criam um Grupo de Trabalho, para implementar a contabilidade de custos no âmbito do Ministério da Educação. Desta forma, esta pesquisa busca responder ao questionamento: *As Universidades Federais adotam o Sistema de Custos, conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal e a NBC T 16.11?*

O objetivo geral deste estudo considera verificar a adoção do Sistema de Custos pela Universidade Federal do Pará – UFPA e pela Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA. Para o alcance deste objetivo, definiu-se como objetivos específicos: a) Levantar informações sobre o registro das receitas e despesas no último exercício; b) Mapear as Unidades Gestoras da UFPA e da UFRA; c) Realizar levantamento com os setores Administrativo-Financeiros das IFES como se encontra a implantação de sistema de Custo.

Trata-se de um estudo bibliográfico e documental com caráter exploratório. Com base nos dados do Ministério da Educação-MEC (BRASIL, 2016), foram selecionadas as Universidades Públicas Federais localizadas no estado do Pará, considerando como amostra, somente as instituições que apresentaram o maior Conceito Institucional – CI, indicador de avaliação instituído pelo MEC, para realizar o estudo. São importantes à sociedade, pois a adoção de sistema de custos na gestão pública colabora para maior aplicabilidade de recursos em políticas públicas. Para a UFPA e UFRA o mesmo vai colaborar para avaliar a adoção de sistemas de custos e pensar em melhoria dos gastos e serviços ofertados. Ainda, considera-se que esta pesquisa possui relevância teórica, pois a mensuração de custo se encontra em construção e precisa ser consolidado no setor público, por tanto, necessita-se de mais pesquisas na área para auxiliar na compreensão deste processo.

O presente estudo é estruturado em cinco seções. Além desta, na qual introduz a discussão, as seguintes são: (ii) referencial teórico composto por contextualizações e conceitos sobre o tema, reunidos em artigos científicos, legislações e normas referentes a sistema de custos no setor público; (iii) metodologia, constando a tipologia de pesquisa e métodos aplicados para coleta de dados; (iv) Análise dos resultados; (v) Considerações finais, seguida da lista de referências bibliográficas.

## 2. Referencial Teórico

Neste tópico será abordado os temas que serão tratados por ocasião do estudo e a base legal que instituiu o Sistema de Custos no Governo Federal, assim como as ações promovidas pelo Ministério da Educação visando o cumprimento desta legislação.

### 2.1 O sistema de custos no Governo Federal - SIC

A base legal fundamental das finanças e contabilidade pública brasileira é estabelecida nos Art. 165 a 169 da Constituição Federal de 1988 que apresenta determinações quanto ao planejamento financeiro da Administração Pública Federal, baseada no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual. Mais especificamente, o art. 165, §9º determina que lei complementar regulamente o planejamento financeiro público proporcionando a recepção constitucional para a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esta lei estabelece as normas para elaboração e controle do orçamento público e demonstrações contábeis a União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

De acordo com Slomski (2013), a contabilidade de custos é um conhecimento relativamente recente, tendo seu início com a Revolução Industrial, diferente da Contabilidade Geral, que é milenar. No âmbito do Setor Público a Lei nº 4.320 de 1964 em seu art. 22, inciso IV, já determina que na elaboração da proposta orçamentária constem as informações de custos. De acordo com Monteiro (2011), a implantação de outros projetos como o da contabilidade patrimonial, o Novo Siafi e o aprimoramento da legislação vigente são fatores determinantes para o avanço na implantação do sistema de custos.

Reis, Ribeiro e Slomski (2005, p. 3) destacam que, nos seus primórdios, a principal função da Contabilidade de Custos prendia-se a sua utilização no controle de estoques de mercadorias e produtos. Como as entidades que prestam serviços usualmente não possuem estoques relevantes considerava-se que não haveria a necessidade de um controle de custos rigoroso, bastando manter os poucos registros necessários para fins de controle de almoxarifados, não exercendo influência no processo de tomada de decisão as informações oriundas do sistema de custeio dos serviços.

Entretanto, com o aumento da complexidade das operações realizadas pelas entidades prestadoras de serviços, ocorreu a premência da melhoria na gestão de custos também nesta área, pois se chegou à conclusão de

que não seria possível gerir adequadamente sem apresentar um eficiente controle de custos. Assim, a Contabilidade de Custos, utilizando-se dos princípios predominantemente da área industrial, acabou por ter seus conceitos transmitidos para outras áreas, como o setor de prestação de serviços, o que inicialmente trouxe benefícios, embora, posteriormente, começasse a apresentar resultados insatisfatórios. Desta forma, tornou-se um imperativo o estudo a respeito de como utilizar sistemas de custeio em entidades que prestam serviços, incluindo-se as entidades do Setor Público.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estabeleceu um marco importante para a contabilidade de custos na administração pública. Remígio (2002) destaca que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina expressamente a necessidade de utilização da contabilidade de custos, de forma que estão presentes na lei 3 (três) artigos diretamente relacionados ao tema, quais sejam:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 20 do art. 165 da Constituição e:(...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;(...)

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:(...)

§ 30 A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.(...)

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Todavia, no que tange a aplicação prática, Remígio (2002, p. 49) destaca que nem mesmo os dispositivos presentes na LRF foram capazes de "tirar o setor público da inércia sobre a matéria de custos". A contabilidade de custos na Administração Pública ganha ainda mais importância frente ao cenário atual de existência dos fenômenos da terceirização e privatização, pois permite que os gestores das entidades públicas conheçam os custos em suas entidades, a fim de tomarem as melhores decisões entre as alternativas de produzir ou de comprar produtos e serviços, de produzir ou privatizar serviços públicos.

Para orientar a utilização da contabilidade de custos, o Conselho Federal de Contabilidade alterou no ano de 2013 a NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos no Setor Público, que estabelece a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público, apresentado como Subsistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP).

O objetivo do SICSP, conforme a NBC T 16.11 é criar uma nova realidade no setor público permitindo que este organize suas informações de forma a permitir: (a) mensurar, registrar e evidenciar os custos dos produtos, serviços, programas, projetos, atividades, ações, órgãos e outros objetos e custos da entidade; (b) apoiar a avaliação de resultados e desempenhos, permitindo a comparação entre os custos da entidade com os custos de outras entidades públicas, estimulando a melhoria do desempenho dessas entidades; (c) apoiar a tomada de decisão em processos, tais como comprar ou alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado

bem ou serviço; (d) apoiar as funções de planejamento e orçamento, fornecendo informações que permitam projeções mais aderentes à realidade com base em custos incorridos e projetados; (e) apoiar programas de controle de custos e de melhoria da qualidade do gasto.

O Governo Federal, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, homologou o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC), um sistema que possui metodologia adequada para ser aplicada em todo o âmbito da administração pública federal. O SIC foi criado para atingir objetivos essenciais à gestão pública como maior eficiência do processo alocativo, maior eficiência operacional e fixação de preços públicos e taxas. Para isso o sistema absorve informações dos sistemas estruturantes do governo federal como o SIAFI, SIAPE, SIOP, SIGPLAN e SIASG.

Conforme Holanda, Lattman-Weltman, Guimarães (2010), a convergência das informações dos sistemas estruturantes em informações de custos ocorre, primeiramente, utilizando os dados orçamentários disponibilizados pelo SIAFI, as informações físicas fornecidas pelo SIGPLAN e as informações de pessoal constantes no SIAPE, sendo consolidadas em uma única base de dados (*data warehouse*) para fins de tratamento contábil, se necessário.

Quanto aos métodos de custeio que podem ser utilizados, considerando os projetos e atividades do setor público, Machado e Holanda (2010) indicam que não há limitação legal para o método a ser utilizado, sendo possível a adoção de qualquer um dos cinco métodos, custeio pleno, por absorção, por atividades, variável e custeio direto. Ademais, quase todos os métodos possuem seus defensores, dificultando assim a escolha do método ideal para o setor público. A NBC T 16.11 ratifica que a “escolha do método deve estar apoiada na disponibilidade de informações e no volume de recursos necessários para obtenção das informações ou dados”. Conclui que entidades governamentais podem adotar mais de uma metodologia de custeamento, dependendo das características dos objetos de custeio e conforme suas peculiaridades.

Entretanto, o desafio maior na utilização do SIC é fazer com que as informações geradas sejam adequadas e utilizadas no processo decisório pelos gestores públicos, para que estes possuam maior controle gerencial das suas atividades, e suas decisões sejam tomadas com excelência visando maximizar os resultados dos recursos públicos aplicados no benefício da sociedade.

## 2.2 Custos nas Universidades Públicas

No contexto da contabilidade gerencial a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SE-Su/MEC) desenvolveu um Sistema de Informação Gerencial (SIG) voltado para a avaliação gerencial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cuja metodologia permite coletar dados referentes ao desempenho gerencial das instituições e transformá-los em indicadores que apoiem a tomada de decisão, melhorando a gestão. O SIG, desenvolvido pela SESu/MEC, é composto por seis subsistemas, dentre eles o Sistema de Apuração de Custos (SAC), voltado para adoção da contabilidade de custos nas IFES. Além do SAC, o Sistema de Informação Gerencial (SIG) é composto por outros cinco subsistemas: Sistema de Atividade Docente (SAD), Sistema de Acompanhamento Acadêmico (SAA), Sistema de Administração de Pessoal e Recursos Humanos (SARHU), Sistema de Administração Patrimonial (SAP) e Sistema de Administração de Material (SAM) (MAGALHÃES et al., 2007, p. 5).

Todavia, Peter *et al.* (2003 p.3) destaca que, por mais que o SAC tenha representado um avanço na questão da determinação dos custos nas IFES e, mais especificamente, das Universidades Federais, ainda tem se configurado como um sistema que apresenta diversas dificuldades. Um dos principais problemas do SAC diz respeito



à acumulação por Centro de Custos, tendo em vista que toda forma de distribuição de custos indiretos inevitavelmente apresenta, em maior ou menor grau, um certo componente de subjetividade.

Vale ressaltar que, apesar das dificuldades, Abreu *et al.* (2015 p.4) enfatizam que a maior parte dos estudos de custos em Instituições de Ensino Superior (IES) são apresentados por instituições federais, tendo em vista que estas possuem algumas ferramentas que, apesar de todas as críticas, são um passo inicial na tomada de decisão embasada na melhor utilização dos recursos públicos.

Abreu *et al.* (2015) destaca que existe ainda outra metodologia utilizada pelas IFES que é a chamada metodologia do Tribunal de Contas da União. Conforme Morgan (2004, p. 64) destaca, o Tribunal de Contas da União (TCU), determinou que as IFES incluíssem no relatório de gestão anual alguns indicadores específicos, entre eles o custo corrente por aluno. Todavia, assim como na metodologia adotada pelo SAC, a metodologia adotada pelo TCU também é alvo de algumas críticas, como por exemplo, o fato de o TCU não diferenciar as despesas com atividades de ensino ou outras executadas, como prestação de serviços e programas de extensão, por exemplo.

No sentido de promover o estímulo da utilização de sistemas de custeio pelas instituições federais de ensino superior, o Ministério da Educação instituiu a criação de um Grupo de Trabalho para discutir a implementação do sistema de custos nas instituições federais de ensino superior, por meio da emissão da Portaria nº 135, de 23 de janeiro de 2014 que determina, entre outras coisas, no Art. 1º - "Fica criado o Grupo de Trabalho (GT) encarregado de discutir as diretrizes de implementação do sistema de custos no âmbito do Ministério da Educação".

O SIC é um banco de dados desenvolvido pelo Tesouro Nacional, visto que, conforme a Lei nº 10.180, de 2001, que organiza e disciplina o Sistema de Contabilidade Federal do Poder Executivo, é de competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tratar de assuntos relacionados à área de custos na Administração Pública Federal. O SIC se utiliza de informações dos sistemas estruturadores, da administração pública federal, como SIAPE, SIAFI, SIORG e SIGPlan<sup>1</sup>, para a geração de informações. Dessa maneira, objetiva dar respaldo informacional às decisões dos diversos âmbitos dos gestores públicos para que procedam à alocação mais eficiente do gasto público.

### 2.3 Métodos de custeio para as Universidades Públicas

De acordo com Peter *et al.* (2003, p.3) as Universidades Federais brasileiras, por mais que desenvolvam basicamente as mesmas atividades, possuem estruturas organizacionais bem distintas, o que dificulta o estabelecimento de um único sistema de custeio que pudesse adequar a todas elas uma das similaridades entre as maiores Universidades Federais brasileiras é o fato de existir uma concentração de cerca de 80% de seus custos em Pessoal e Encargos Sociais, que são custos fixos no curto prazo.

Desta forma, sugere-se que o maior foco de um Sistema de Custos a ser utilizado em Instituições Federais de Ensino Superior deverá ser o tratamento dos custos fixos, pelo fato de estes representarem a parcela mais significativa dos custos dessas instituições. Portanto a metodologia do Custeio Baseado em Atividades (ABC) apresenta-se como um dos modelos mais adequados como fundamentação conceitual de um Sistema de Custos para as Universidades Federais brasileiras (PETER *et al.*, 2003).

<sup>1</sup> SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, SIORG – Sistema de Informações Organizacionais e SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento.

Souto e Reinert (2006, p.2) afirmam que o método ABC tem se destacado como uma alternativa confiável e possível referente aos custos de diferentes instituições universitárias (SOUTO; REINERT, 2006, p. 2)

Abreu et al (2015) destaca ainda que o método ABC é útil na verificação e avaliação dos custos das IES, sobretudo nas instituições de ensino superior públicas, pelo fato de mostrar as áreas onde os gastos são maiores. Desta forma, a partir desta identificação é possível, considerando a direção que os gestores pretendem conduzir às Universidades, diminuir as atividades que representam maior gasto ou aprimorar sua utilização, otimizando a utilização dos recursos.

### 3. Metodologia

Tendo como objetivo analisar a implementação do Sistema de Informação de Custo na UFPA e UFRA, a pesquisa realizada tem caráter exploratório, com abordagem qualitativa das informações, com coleta de dados realizada de forma documental, bibliográfica e entrevista.

Para embasarmos a pesquisa, preliminarmente, foi realizada uma revisão da literatura atual com base em publicações, como artigos, legislações, teses e dissertações voltadas ao tema da pesquisa, que trata sobre Sistema de Custos no Setor Público Educacional. A bibliografia sobre custos na área de educação ainda é bastante reduzida. Alguns estudos voltados ao tratamento dos custos das Universidades públicas têm tratado do assunto de forma ainda abrangente, sem ainda conseguirem institucionalizar uma metodologia que atenda às peculiaridades das instituições de ensino superior, notadamente as públicas.

Com base nos dados do Ministério da Educação (BRASIL, 2016), o Estado do Pará, registra-se 04 (quatro) Universidades Públicas Federais, situados nas cidades de Belém, Santarém e Marabá. E para compor a amostra representativa da presente pesquisa, foi considerado as instituições que apresentaram o maior Conceito Institucional – CI. Esse conceito é a avaliação in loco realizada por especialistas do MEC para avaliar as instalações da instituição, analisam o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), sua gestão, políticas de pessoal, políticas para a o ensino de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão. Considerando esse parâmetro, a Universidade Federal do Pará – UFPA e Universidade Federal Rural da Amazônia foram selecionadas para estudo.

O quadro 1 apresenta as Universidades Públicas Federais do estado do Pará.

**Quadro 1 – Universidades Públicas Federais do estado do Pará.**

Instituição (IES)	Município/UF	Organização Acadêmica	Categoria Administrativa	CI
(15059) UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ (UFOPA)	Santarém/PA	Universidade	Pública Federal	-
(569) UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)	Belém/PA	Universidade	Pública Federal	4
(18440) UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ (UNIFESSPA)	Marabá/PA	Universidade	Pública Federal	-
(590) UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA)	Belém/PA	Universidade	Pública Federal	3

Fonte: Portal e-mec, Ministério da Educação (BRASIL, 2016)

Considerando as maiores notas de Conceito Institucional realizou-se um estudo de caso na Universidade Federal do Pará e na Universidade Federal Rural da Amazônia, com o intuito de averiguar nas instituições localizadas no município de Belém-PA o processo de implementação do Sistema Informação de Custo.

Diante das dificuldades na obtenção de informações à respeito do Sistema de Informação de Custo (SIC) tanto na UFPA quanto na UFRA, foram realizadas entrevistas com os integrantes do grupo responsável pela implementação do sistema, ora representante dos setores Administrativo-Financeiros, afim de obter dados mais relevantes e atuais. Sendo elaboradas de maneira ocasional, estas são classificadas como não estruturadas. Com base nas informações coletadas durante a entrevista e a participação dos autores na vida administrativa da instituição estudada, os dados foram analisados com foco na pesquisa bibliográfica realizada.

## 4. Resultados da Pesquisa

Apresenta-se a seguir as características das Universidades Federais do Pará que apresentaram o maior conceito institucional emitido pelo Ministério da Educação – MEC.

### 4.1. Caracterização da UFPA

A UFPA é constituída como autarquia especial, configurando-se como organização pública, destinada a oferecer políticas e serviços de educação superior, com autonomia didático-científica, administrativa e financeira. Localizada no Estado do Pará é distribuído em 12 Campus nos municípios de Belém, Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí; 14 Institutos, dos quais 02 se localizam no interior; 06 Núcleos; 34 bibliotecas, 26 sediadas em Belém; 02 Hospitais Universitários e 01 Escola de Aplicação.

A entidade dispõe, em 2015, de força de trabalho de 5.025 servidores, dos quais 4.811 servidores em cargos efetivos, 205 servidores com contrato provisório e 09 servidores sem vínculo com a administração pública.

De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal<sup>2</sup>, o quadro a seguir demonstra o orçamento anual da instituição nos últimos três anos, e seu respectivo volume de compras apurados através do Portal de Compras do Governo Federal<sup>3</sup>:

**Quadro 2 - Demonstrativo do orçamento aprovado e executado da UFPA**

Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional - Aplicações	2013	2014	2015
	R\$ 1.466.525.734.735,77	R\$ 1.860.961.397.464,20	R\$ 1.906.706.918.048,62
<b>Diretas:</b>			
<b>Órgão Superior</b> <b>MINISTERIO DA EDUCACAO:</b>	R\$ 65.152.892.241,97	R\$ 80.582.213.912,65	R\$ 85.088.283.968,76
<b>Unidade Gestora 153063</b>	R\$ 948.607.562,10	R\$ 1.038.265.187,49	R\$ 1.039.369.712,86
<b>UFPA</b>			
<b>Valor total dos processos de compras da UFPA</b>	R\$ 482.788.460,30	R\$ 144.518.859,70	R\$ 332.192.101,43

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

O Relatório de Gestão da UFPA 2015 informa que esta possui 142 unidades orçamentárias. Segundo o mesmo documento, a entidade adota o Sistema Financeiro SIAFI e compõe o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamentação e Custos (SIMEC), como Unidade Gestora, não constando de Sistema de Custos Próprio.

O mesmo documento informa que em 2015 a Secretaria do Tesouro Nacional indicou a adaptação do Sistema de Custos do Governo Federal para atender as Instituições Federais de Ensino Superior, entretanto ainda não foi efetivado.

Além do SIMEC e do SIAFI, internamente a Universidade utiliza os seguintes sistemas: Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Controle- SIPAC; Sistema Integrado de Gestão de Pessoas- SIGRH, Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas- SIGAA; Sistema Integrado de Gestão de Eleições- SIG-Eleições; e PTA Protocolo, Tramitação e Arquivamento de Processo.

A instituição utiliza ainda, o Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da UFPA, que é uma metodologia adotada para o processamento do orçamento da Instituição, integrada ao Plano de Desenvolvimento da UFPA 2011/2015, ao SIMEC e ao SIAFI, servindo de instrumento de planejamento e controle para os gestores de unidades da instituição.

O PGO da universidade pesquisada demonstra sua organização por institutos e unidades administrativas, que são considerados unidades orçamentárias. No entanto, as despesas essenciais como limpeza, energia, telefonia, vigilância etc. são alocados na Prefeitura do Campus, responsável pela gestão da infraestrutura física da Universidade. Desta forma, as unidades orçamentárias não têm controle de todos os seus gastos reais. No Quadro 3, pode-se observar as despesas essenciais alocadas na Prefeitura do Campus:

<sup>2</sup> <http://transparencia.gov.br/>

<sup>3</sup> <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>

### Quadro 3 - Despesas Institucionais Alocadas na Prefeitura da UFPA (UNIDADE RESPONSÁVEL PRECAMPUS)

---

#### GESTÃO INSTITUCIONAL

Contrato limpeza, asseio, conservação e controle de pragas áreas internas contrato de manutenção e limpeza áreas externas

Contrato de empresa especializada em coleta de resíduos de serviços de saúde

Contrato de serviços de manutenção do sistema de telefonia.

Contrato de serviços terceirizados de transportes

Contrato de manutenção de equipamentos de refrigeração

Contrato de serviços de manutenção elétrica

Contrato de serviços de manutenção hidráulica

Contrato de serviços especializados em projetos executivos/complementares

Contrato de serviços de manutenção predial

Contratação de serviços terceirizados de vigilância

Contrato de manutenção de sistemas de alarme

Contrato de serviços terceirizados de portaria

Prefeitura acadêmica

Contrato de empresa especializada em consultoria de engenharia e de apoio técnico a fiscalização de obras

Contrato de gerenciamento de frota

Recarga dos extintores da ufpa

Contrato limpeza, asseio, conservação e controle de pragas áreas internas contrato de manutenção e limpeza áreas externas

Contrato de empresa especializada em coleta de resíduos de serviços de saúde

---

Fonte: PROPLAN-UFPA(2015)

#### 4.2. Caracterização da UFRA

A Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) é uma instituição pública de ensino superior com sede no município de Belém, Estado do Pará, vinculada ao Ministério da Educação, criada pela Lei nº. 10.611, de 23 de dezembro de 2002, através de uma série de transformações e sucessões de diversas instituições.

A Universidade Federal Rural da Amazônia é constituída de quatro Institutos Temáticos, que são as unidades responsáveis pela execução do ensino, da pesquisa e da extensão, possuindo caráter inter, multi e transdisciplinar em áreas do conhecimento, a saber: Instituto Sócio Ambiental e Recursos Hídricos (ISARH); Instituto Ciberespacial (ICIBE); Instituto de Ciências Agrárias (ICA); e Instituto de Saúde e Produção Animal (ISPA). Como parte de apoio e vinculados a estes institutos, a UFRA possui três Fazendas Escolas, as quais funcionam

como um local de prática e experimentação científica, localizadas nos municípios paraenses de Igarapé Açu, Castanhal e Benfica.

Apoiada pelo Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado pelo Decreto nº 6.096 de 14 de abril de 2007, a UFRA utilizou os recursos para a reestruturação acadêmica, implantação de novos cursos de graduação e do campus de Paragominas. Os campi localizados em Capanema e Tomé-Açu foram criados com recursos do Ministério da Educação (MEC) oriundos do Plano Nacional da Educação (PNE 2011-2020), que deve continuar apoiando a expansão da UFRA em busca da sua consolidação até 2024, com sete campi, nos municípios de Belém, Capanema, Capitão Poço, Paragominas, Parauapebas, Tomé-Açu e Tailândia, diversificando sua área de atuação.

A Universidade Federal Rural da Amazônia possui uma população de 5.316 pessoas, entre servidores técnico-administrativos, servidores terceirizados, alunos e professores, distribuídos em Belém e nos campi, conforme detalhamento abaixo.

**Quadro 02 – Detalhamento da população da UFRA**

Vínculo com a Instituição	Quantidade	%
Servidores técnico-administrativos	440	8,28
Servidores docentes	348	6,55
Servidores terceirizados	147	2,77
Alunos de graduação	4.164	78,33
Alunos de pós-graduação	217	4,08
<b>Total</b>	<b>5.316</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SILVA (2016 *apud* UFRA, 2014b).

**Quadro 03 – Quantitativo financeiro de aquisições por ano e modalidade de licitação.**

Modalidade de Licitação	Montante financeiro investido (em mil R\$)					
	2010	2011	2012	2013	2014	Total geral
Concorrência	0,00	8.878	917	20.171	9.463	39.430
Dispensa de Licitação	6.564	5.579	8.558	16.162	15.115	51.980
Inexigibilidade de Licitação	24	226	194	966	352	1.763
Pregão	6.173	47.631	21.535	25.460	13.497	114.299
Tomada de Preços	6.410	839	836	849	0,00	8.936
<b>Total geral</b>	<b>19.172</b>	<b>63.156</b>	<b>32.041</b>	<b>63.610</b>	<b>38.428</b>	<b>216.410</b>

Fonte: SILVA (2016)

Além da estrutura de recursos humanos, a Universidade investe parte dos recursos financeiros na aquisição de bens e serviços. Ao longo dos anos de 2010 a 2014 a Universidade Federal Rural da Amazônia realizou a compra de aproximadamente 4,2 milhões de itens, alcançando o montante financeiro de R\$ 216 milhões computados sob o regime de caixa<sup>4</sup>, entre materiais permanentes, de consumo, obras e serviços.

### 4.3. Levantamento dos Dados

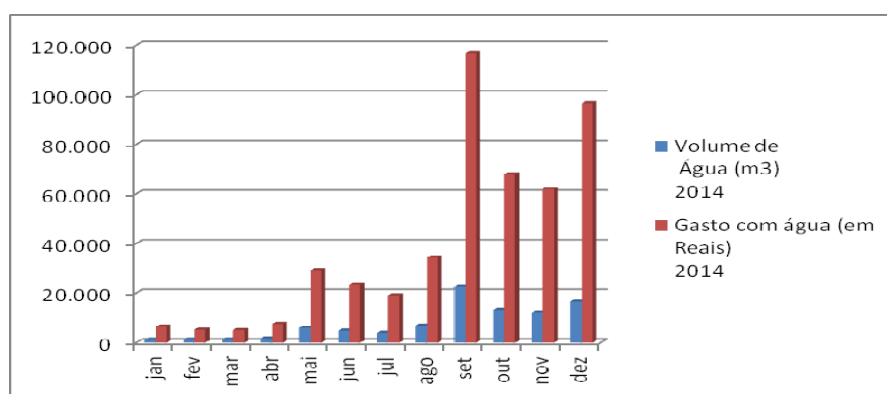
Segundo informações obtidas com a Diretoria Administrativa e Financeira da UFPA, a entidade ainda não iniciou o processo de implantação do sistema de custos, e não tem previsão para início de implantação do mesmo. Ainda, dados preliminares fornecidos por este setor indicaram o desconhecimento a cerca de orientações do MEC, de normativas e legislações sobre a obrigatoriedade da adoção do sistema de custos.

A pesquisa aponta a necessidade da reestruturação da instituição, onde todas as unidades deverão ter medidores e energia, equipamento de telefonia que identifique os custos de cada unidade, e alocação dos quantitativos de limpeza e vigilância levando em consideração a área física de cada uma.

Desta forma, ponderando a respeito das informações levantadas, a UFPA tem um grande desafio a ser vencido, pois para conseguir implementar um sistema de custos, a instituição precisará primeiramente fazer um estudo de sua estrutura, das possibilidades de adequação e adaptação de seus controles de gastos, para a futura implementação do SIC.

Por sua vez, a UFRA também não possui um sistema de custo implementado, contudo enseja algumas ações, que no sentido de atender a obrigatoriedade legal de criar um Plano de Logística Sustentável, acaba subsidiando informações do custo na UFRA. Desta feita, foi instituída uma comissão para a criação deste plano, sendo subdividida em áreas de atuação, uma destas atende ações na área de água e esgoto. Os gráficos a seguir apresentam a evolução do volume utilizado e dos gastos com água no ano de 2014 no Campus Belém e do consumo e dos gastos per capita com água no ano de 2014 no Campus Belém.

**Gráfico 04 – Volume de utilização x gastos - UFRA**



Fonte: Alves (et al, 2016)

Como destacado por Alves (et al, 2016) a “Universidade possui um único hidrômetro na entrada, fato que impossibilita a identificação de utilização por prédio e/ou setor” e como alternativa a referida Comissão den-

<sup>4</sup> A referência ao 'regime de caixa' tem o intuito de realçar que as compras podem ter sido iniciadas em um ano e concretizadas no ano subsequente. Desta forma a computação dos dados é realizada no ato da concretização.

tro outras ações, propôs a instalação de medidores de água e também de energia, com o intuito de levantar dados para subsidiar decisões e apoio ao sistema de custo.

O projeto proposto foi apresentado nas reuniões do Plano de Logística Sustentável, sendo aceito e tirou-se como encaminhamento a apresentação a toda comunidade da Universidade em uma reunião do Conselho Universitário (Consun) da Universidade. Na reunião do Consun o projeto foi apresentado e a proposta aceita, logo estará em fase de implementação.

#### 4.4. Análise dos Dados

A pesquisa realizada deixa claro que a UFPA e a UFRA ainda não adotam nenhum sistema de Custo. De acordo com informações obtidas em entrevistas com os setores responsáveis, para realizar “apuração de custos” as universidades fornecem ao Programa Nacional de Educação - do MEC, dados obtidos pelo SIAFI. Esse sistema do Ministério da Educação – SIMEC faz a apuração de custos, no entanto, não atende os custos contábeis, pois recorre somente a informações do plano orçamentário.

Dentre as dificuldades apontadas pelos entrevistados de ambas as Universidades para a sua implementação estão:

- falta de qualificação dos profissionais da área;
- dificuldades operacionais;
- complexidade estrutural da instituição;
- desconhecimento ou falta de acesso ao Sistema de Custos do Governo Federal – SIC;
- falta de orientações do Ministério da Educação;
- ausência de padronização do Sistema; e
- falta de estrutura básica
- dificuldade de superar a “legalidade estrita” sobre a Portaria Nº 157/2011;

Todavia, a interpretação que temos deste instrumento legal através da Portaria Nº 157/2011, que institui o Sistema de Custos do Governo Federal, é de que a mesma inclui os órgãos e atribui aos mesmos a função de acompanhar o Sistema de Custo-SIC, mas não proíbe aos órgãos setoriais o desenvolvimento de Sistema de Custos Internos.

Ainda, acredita-se que como esta normativa indica “a necessidade de manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (Portaria Nº 157/2011), os órgãos que passam a compor e acompanhar os Sistemas de Custos do governo Federal deverão desenvolver ferramentas internas de apurar custos que contemple também as informações contábeis.

Referente à previsão de prazo para a implantação do SIC na UFPA, um dos entrevistados, o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, o Supremo Tribunal Nacional não delimitou prazo para a implementação de custos na União, Estados e Municípios.

O fato de serem ausentes iniciativas para começar o sistema de custo, evidencia reduzida atenção a Grupo de Trabalho, instuído pelo MEC, com as portarias Nº1 e Nº 135, ambas de Janeiro de 2014, que prever ações para implantação de sistema de custo no âmbito do Ministério.



Considerando que a Pró-reitoria de Administração (UFPA) centraliza a gestão de maior parte dos custos e desconhece integralmente os custos de manutenção de suas unidades, utilizando sistemas financeiros centralizados, pode haver dificuldades de atender com maior qualidade as demandas de gastos de suas diversas unidades, por não mensurar os custos parciais, o que também pode prejudicar a evidenciação da totalidade de custos organizacionais e comprometer a decisão sobre os gastos.

Para Franco et al (2013.p. 172), o processo de modernização trouxe para o contexto da administração pública a necessidade de que os gestores públicos conheçam os custos parciais e totais de suas entidades, para que possam direcionar as tomadas de decisões de forma mais eficiente e efetiva nas opções de produzir, comprar, terceirizar ou privatizar.

Diante do exposto, acredita-se que a reestruturação organizacional e orçamentária, e principalmente, o início da implantação de um sistema de custos será significativo para que a UFPA possa gerir e planejar com qualidade seus gastos, buscando assim, maior excelência em suas ações.

Ademais, quanto à inicialização dos estudos de custos na UFRA, conforme informações da unidade de administração financeira e contábil, pretende-se designar uma comissão interna ainda em 2017 para realizar a implementação e adoção do Sistema de Custos do Governo Federal. Já foram identificadas ações de apoio através de treinamentos para entender e utilizar o Sistema de Informações de Custos, que atualmente encontra-se integrado ao Sistema Tesouro Gerencial, disponibilizado também pelo Tesouro Nacional. Todas as ações, mesmo de maneira embrionária, possuem o objetivo de avaliar a eficiência dos gastos, auxiliar o processo decisório, estabelecer parâmetros de custos e auxiliar os setores que necessitam de análise de informação de custos de maneira geral.

## 5. Considerações Finais

O estudo revelou que não houve a implantação do SIC na UFPA e nem na UFRA, e os métodos disponíveis para estimar os custos da instituição, além de insuficientes, não possuem um sistema que trate as informações coletadas, embora algumas ações de capacitação para os servidores para utilização do Sistema de Informações de Custos disponibilizado pelo Tesouro Nacional já possam ser identificadas.

As dificuldades apontadas para implementação do SIC na instituição, esbarra interpretação de normativas e na sua estrutura organizacional, que embora considere seus institutos e setores administrativos como unidades orçamentárias, não delega a estas unidades o ônus das despesas essenciais.

O apoio da gestão superior das Universidades também deve ser considerado como fator crucial para a implementação da utilização das informações de custos das atividades, serviços e produtos, principalmente, por ser ela quem irá utilizar esses dados para tomar as decisões estratégicas, como, identificar as atividades que possuem alto consumo de recursos e fazer as realocações necessárias. Conforme citado anteriormente, o estudo dos custos requer uma estrutura mínima de pessoal capacitado e exclusivamente dedicado ao tema, que acompanhe permanentemente a evolução dos sistemas estruturantes do Governo Federal, que observe as boas práticas de outros órgãos que já utilizam a estrutura de custos, que identifique os objetos de custos a serem analisados, identificando também os métodos adequados às IFES estudadas.


Todas essas ações requerem o apoio dos gestores máximos do órgão, pois, culturalmente, a ênfase é dada às áreas orçamentária e financeira, que por si só não geram informações em um nível de detalhe que possa mensurar o grau de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

Com base na literatura utilizada, verifica-se a relevância da adoção de um Sistema de Informação de Custos que atenda as exigências dos novos padrões contábeis, exigidos por lei para as instituições, haja vista que, a existência desse sistema aliado a outros que analisem as informações obtidas, poderão ser uma forte ferramenta para a tomada de decisão de seus gestores.

Contudo, para que as dificuldades da implementação do SIC sejam superadas, é importante que os gestores despertem para a necessidade de sua implementação, e busquem realizar ajustes e reformas na sua forma de organização para que seja viável a adoção do sistema.

Considera-se que esforço para implantar o sistema de custo terá impacto positivo nos serviços educacionais oferecidos a comunidade, visto contribuirá para aprimorar as decisões sobre os gastos, prever com mais precisão as demandas e otimizar a gestão de recursos e bens organizacionais.

Complementarmente, a implantação de uma Gestão de Custos e a utilização do Sistema de Custos do Governo Federal possibilitará à UFPA e UFRA administrar, gerenciar e otimizar os seus custos, que são os recursos que são consumidos para a produção de determinado bem ou serviço para a comunidade acadêmica, possibilitando ampliar a gama dos serviços oferecidos, elevar a qualificação institucional, promover a melhoria do ensino, da pesquisa e da extensão, incentivar a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, e apoiar a comunidade como um todo.

Neste sentido, sugere que estudos posteriores podem propor modelos e estratégias para implantação do Sistema de Custos na UFPA e na UFRA, em conformidade com normas e legislações vigentes. 

## Referencias

- ABREU, A. L. ; GUSKE, A. C. ; GARCIA, R. L. Análise de custos: Uma comparação entre duas universidades públicas do sul do Brasil. In: XV Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2015, Bento Gonçalves. XV Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul Área 4 - Contabilidade Governamental e do Terceiro Setor, 2015
- ALVES, A. M.; NOBRE, P. F. da R.; PEREIRA NETO, J. A.; SILVA, J. N.; MENDES, R. L. R. Experiência de implantação do sistema de água da chuva na Universidade Federal Rural da Amazônia. 10º Simpósio Brasileiro de Captação e Manejo de Água da Chuva, Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação – Sistema e-MEC. Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados, 2016. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 13 agosto. 2016.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 13 mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Portaria nº 135, de 23 de janeiro de 2014. Diário Oficial da União; Poder Executivo, 2014.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria Nº 157 de 09 de março de 2011. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN\\_157\\_09mar2011.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_157_09mar2011.pdf). Consultado em: 15 jun. 2016
- \_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº4320, de 17 de março de 1964. Institui Norma Gerais de Direito Financeira para a elaboração de controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Municípios e do Distrito Federal.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.11. -- Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.
- COSTA JUNIOR, F. T. Gestão de custos no setor público: análise da viabilidade de implantação do sistema de informações de custo do Governo Federal (SIC) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). 2016. 115f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2016.
- FRANCO, L.M.G. NASCIMENTOS, C. ESPEJO, M.N.S. VOESE, S.M. Sistema de Custos: importância, viabilidade e utilidade na concepção dos agentes públicos do Estado do Paraná (Brasil). Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade - Brasília.V.7, n.2, art.4, p.167-1983, abr./jun. 2013.
- HOLANDA, Victor Branco; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabrícia (Orgs.). Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MACHADO, Nelson; DE HOLANDA, Victor Branco. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil. Revista de Administração Pública, vol.44, n.4, Rio de Janeiro, July/Aug. 2010, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122010000400003>>. Acesso em 26 Nov. 2016.
- MAGALHÃES, E. A. de. et al. Apuração do custo por aluno do ensino de graduação da universidade federal de Viçosa. XXXI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/CON-B1361.pdf>>.

- MONTEIRO, B.R.P. et al. O processo de implantação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal do Brasil. [S.L.], [201-]. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/Sistema\\_Informacao\\_custos/downloads/PROCESSO\\_DE\\_IMPLANTACAO\\_DO\\_SIC.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/Sistema_Informacao_custos/downloads/PROCESSO_DE_IMPLANTACAO_DO_SIC.pdf)>.
- MORGAN, Beatriz Fátima. A determinação do custo do ensino na educação superior: o caso da universidade de Brasília. 2004. 159 f. Dissertação (Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.cca.unb.br/images/dissert\\_mest/mest\\_dissert\\_041.pdf](http://www.cca.unb.br/images/dissert_mest/mest_dissert_041.pdf)>.
- PETER, M. G. A. et al. Proposta de um Sistema de custos para as universidades federais brasileiras fundamentado no activity based costing. XXVII Encontro da Anpad, São Paulo, 2003. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/GPG/2003\\_GPG1801.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG1801.pdf)
- REIS, Luciano Gomes dos; RIBEIRO, Priscila Andreoni; SLOMSKI, Valmor. Custos no setor público: uma proposta de implementação de sistemas de custeio. In: Congresso Internacional de Custos, IX, 2005, Florianópolis. Anais eletrônicos... Santa Catarina: UFSC, 2005. Disponível em: [http://pessoas.feb.unesp.br/vagner/files/2009/02/Custos-no-setorpublico\\_uma-proposta-de-implementacao.pdf](http://pessoas.feb.unesp.br/vagner/files/2009/02/Custos-no-setorpublico_uma-proposta-de-implementacao.pdf). Acesso 4 nov. 2010.
- REMÍGIO, Hipólito Gadelha. Custos no serviço público – um modelo aplicado ao custeio dos processos judiciais. 2002. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Brasília.
- SILVA, J. N. Perspectivas sustentáveis nas compras governamentais: um estudo de caso na Universidade Federal Rural da Amazônia. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. 147 p. Disponível em: <<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Tcc.arquivo&id=413>>. Acesso em: 06 set. 2016.
- SLOMSKI, Valmor. Manual de contabilidade pública: de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB/IFAC/CFC). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. xi, 286 p.
- SOUTO, A. J.; REINERT, J. N. Análise comparativa de custos entre uma universidade pública e uma universidade privada. VI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, Blumenau, Santa Catarina, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97184/Alvaro%20Jose%20de%20Souto.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>.
- UFPA. Universidade Federal do Pará. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Belém, 2016
- \_\_\_\_\_. Plano de Gestão Orçamentária. 2015. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/>. Acesso em: 16 de mai. 2016.
- VERBEETEN, Frank H.M.. Public sector cost management practices in The Netherlands. International Journal of Public Sector Management, 2011, Vol. 24 Iss 6 pp. 492 – 506. Disponível em <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09513551111163620> Acesso em 10.08.2016.

## Sobre los autores/ About the authors

Francilene Cadete Costa - Mestre em Gestão Pública NAEA/UFPA e Graduação em Administração. Jayme Nascimento Silva - Mestre em Gestão Pública NAEA/UFPA e Graduação em Administração. Mauricio Dias Da Silva - Mestrando em Gestão Pública e e Graduação em Ciências Contábeis.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Os sistemas de informações gerenciais contábeis como instrumentos de governança no setor público: uma análise no Estado do Pará (Brasil)

Lima, Leonardo Jovelino Almeida

 leolimamat@hotmail.com

Marcia Elias, Leila

*Universidade Federal do Pará*

 leilamarciaelias@hotmail.com

Documento recibido: 15 octubre 2017  
Aprobado para publicación: 26 febrero 2018

---

### Resumo

O presente estudo tem por objetivo verificar se os sistemas de informações gerenciais ofertados pelas empresas de sistemas de informações gerenciais e utilizados pelos municípios do estado do Pará estão aptos para atender as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Com a adoção dessas normas, os sistemas de informações gerenciais carecem de constantes implementações, permitindo que a contabilidade possa evidenciar, de forma eficaz, tempestiva, fidedigna e íntegra, a situação patrimonial de todos os atos e fatos econômicos concretizados nas esferas de Governo. A observação baseia-se na lógica sistêmica, de natureza exploratória junto às empresas de sistemas que atendem os municípios do Estado. Como resultado, verificou-se que os sistemas são capazes de atender as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, entretanto, em alguns pontos, ainda carecem de atualizações e implementações relevantes, principalmente nos itens relacionados ao controle do patrimônio público.

### Palavras chave

Sistemas; Contabilidade Aplicada ao Setor Público; sistemas de informações gerenciais

## Abstract

We verified that the management information systems offered by consultants and used by municipalities in the state of Pará are able to meet the Brazilian Accounting Standards Applied to the Public Sector. With the adoption of these standards, management information systems require constant deployments, allowing the accounts to show, in a, timely, reliable and fully effective, the financial position of all the acts and facts embodied in the economic spheres of government. The observation is based on the systemic logic and exploratory nature along the systems companies serving the counties of the State. As a result, it was found that the systems are able to meet the Brazilian Accounting Standards applicable to the public sector, however, some points still require updates, and relevant implementations, especially on items related to the control of public assets.

## Keywords

Systems; Applied Accounting to the Public Sector; Management information systems

### 1. Introdução

Atualmente, a preocupação dos Governos de diversos países quanto à convergência de procedimentos contábeis não deve ser desconsiderada. Gerir os recursos públicos eficazmente, baseando-se em uma linguagem harmônica contábil, contribui para a transparência, confiabilidade e comparabilidade de informações, fornecidas nas diferentes esferas de governo de um país.

Quando se menciona a questão da transparência, no âmbito municipal, ela exerce um papel preponderante, tencionando divulgar como os recursos, obtidos através da sociedade, são aplicados em favor da própria sociedade. Assim, o uso responsável dos recursos, não dispensando a observância dos princípios do direito administrativo, garantem a boa gestão pública e como consequência, a continuidade administrativa. Diante deste cenário, o Brasil vive frente a grandes mudanças estruturais, conceituais e normativas da contabilidade no setor público em virtude da convergência aos padrões internacionais. Essa inserção está ocorrendo gradativamente e atinge seu ápice com a aprovação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), propondo que novos procedimentos devem ser adotados para a eficiência e efetividade da gestão de todas as esferas de Governo.

As novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público trazem consideráveis mudanças nas práticas de gestão pública. De um ponto de vista mais amplo, elas permitirão um maior controle sobre o patrimônio público, possibilitando a mensuração e evidenciação de práticas e rotinas estabelecidas, ou não, pelo gestor, auxiliando nas futuras tomadas de decisão.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal<sup>1</sup>, com a finalidade de implementar uma contabilidade pública integral, consolidada e de apoio à Gestão Patri-

---

<sup>1</sup> Competência atribuída pelo Inciso I, do art. 6º do Decreto nº 6.976 de 7 de outubro de 2009, onde dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.

monial, em atendimento às NBCASP, aprovou a 5ª (quinta) edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), pela Portaria nº 437, de 12 de julho de 2012, proporcionando uma maior transparência e qualidade nas informações, por meio de uma melhor gestão do patrimônio público e da consolidação e padronização das Demonstrações Contábeis (DCASP), baseando-se no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que será utilizado por todos os entes da Federação (BRASIL, 2012a).

Em atendimento a essas legislações, os municípios não estão dispensáveis dessas novas regras, devendo mensurar seu patrimônio tomando como norte as NBCASP, no prazo estipulado. No estado do Pará, região norte do país, o processo de adequação às NBCASP foi iniciado com a Instrução normativa de nº 002/2013 do Tribunal de Contas do Município (TCM-PA), de 21 de Março de 2013, onde dispõe sobre o 'Cronograma de Implementação' dos novos procedimentos. Este cronograma corresponde ao envio das ações relacionadas à Contabilidade aplicada ao Setor Público (CASP), pelos Municípios do Estado, ao TCM-PA e à Secretaria do Tesouro Nacional. No total são treze ações, com as especificações de datas limites para suas adoções pelo ente. Por parte do TCM-PA, coube também a divulgação do Plano de Contas Único, com os detalhamentos específicos das contas contábeis, para que todos os municípios possam utilizá-las em suas escriturações e demonstrações (contábeis e orçamentárias).

O profissional contador do setor público é o responsável por salvaguardar o patrimônio público, por meio do controle e de decisões de curto, médio e longo prazo, tomadas através de Relatórios e Demonstrativos que representam a real situação patrimonial e orçamentária da entidade. Tendo nos Sistemas de Informação Gerencial (SIG) um instrumento ágil e mais seguro para essas finalidades. É notório que todo procedimento contábil tem como suporte o uso e o bom funcionamento da Tecnologia da Informação (TI), como ferramenta facilitadora e tempestiva. Diversos SIGs atuam no mercado, proporcionando rapidez e qualidade nas informações contábeis, atribuindo ao profissional contador um caráter mais gerencialista e tomador de decisões, visando resultados satisfatórios e a continuidade da empresa.

Atribuindo grande importância aos SIG, o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. Através dele, os sistemas de informação devem atentar-se a liberação em tempo real das informações sobre a execução orçamentária e financeira, bem como o registro tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade (BRASIL, 2010). Assim, com a adoção das NBCASP, os SIG carecem (e carecerão) de constantes implementações<sup>2</sup>, permitindo que a contabilidade pública possa representar, de forma eficaz, tempestiva, fidedigna e íntegra, a situação patrimonial de todas as esferas de Governo.

Posto a relevância de os SIG sofrerem modificações para atendimento às legislações pertinentes, e com isso a uma contabilidade integral e voltada para as decisões da organização, esta pesquisa busca responder: *Os Sistemas de Informações Gerenciais utilizados pelos municípios do estado do Pará estão aptos para atender as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP)?* Para buscar a resposta, traçamos como objetivo geral verificar se os Sistemas de Informações Gerenciais utilizados pelos municípios do estado do Pará estão aptos para atender as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), e três objetivos específicos: 1) Identificar quais os Sistemas de Informações Gerenciais utilizados pelos municípios do Estado do Pará; 2) Verificar se os Sistemas de Informações Gerenciais utilizados trabalham de forma

---

<sup>2</sup> O termo "implementação", no âmbito dos sistemas e tecnologias da informação, representa a elaboração e preparação dos módulos necessários para uma boa execução, tendo em vista o melhoramento de determinada(s) atividade(s) e o desempenho da organização.



integrada, suportando a execução orçamentária, financeira e patrimonial da entidade alinhados com as ações do Cronograma de Implementação; 3) Demonstrar se os sistemas de informações gerenciais utilizados pelos municípios estão atendendo, integralmente ou parcialmente, às exigências trazidas pelas NBCASP.

Dessa forma, ponderando a complexidade da gestão das organizações públicas, onde desempenho governamental não é somente baseado em indicadores financeiros, mas especialmente no alcance de sua efetividade; demonstra-se a importância desta pesquisa junto aos órgãos públicos, sejam eles Federais, Estaduais ou Municipais, uma vez que as novas normas de contabilidade, associadas às implementações nos SIGs, contribuirão para a eficiência da gestão e transparência dos recursos públicos e ao processo de tomada de decisão.

## 2. Referencial Teórico

A administração pública, a partir da década de 90, vem passando por reformas, a maioria, relacionada a assuntos voltados a gestão. Em 1995, com a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, uma série de medidas foi desencadeada em todos os Estados e Municípios brasileiros, visando profissionalizar a gestão pública, munindo-a de ferramentas gerenciais eficazes para fins de controle e tomadas de decisões, diretamente ligadas aos setores de orçamentos, contabilidade, finanças patrimônio e controle interno (DIAS *et al*, 2009).

Desta forma, é aliada a nova versão da gestão pública a responsabilidade fiscal dos atos emanados pelos gestores públicos assim como a limitação de endividamento público por meio da edição da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que também dispõe sobre conceitos e definições relacionadas aos novos procedimentos e registros contábeis no intuito de garantir o cumprimento das imposições legais como exemplo, o registro da receita e despesa por competência, do patrimônio público e das obrigações.

Com o advento da convergência das normas de contabilidade pública às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público que buscava por credibilidade da informação e instrumento de acompanhamento e comparação econômico-financeira e do desempenho dos entes públicos, o Conselho Federal de contabilidade publicou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, das quais destaca-se a NBCASP nº 16.2, homologada pela Resolução nº 1.129/2008-CFC, denominada de Patrimônio e os Sistemas Contábeis, que estabelece a implantação de sistemas de informações como modalidade do sistema contábil.

12. O sistema contábil está estruturado nos seguintes subsistemas de informações:

- (a) Orçamentário – registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados ao planejamento e à execução orçamentária;
- (b) Financeiro – registra, processa e evidencia os fatos relacionados aos ingressos e aos desembolsos financeiros, bem como as disponibilidades no início e final do período;
- (c) Patrimonial – registra, processa e evidencia os fatos não financeiros relacionados com as variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público;
- (d) Custos – registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública;

(e) Compensação - registra, processa e evidencia os atos da gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, bem como aqueles com funções específicas de controle. (CFC, NBCASP 16.2)

A NBCASP 16.2 também estabelece que os respectivos sistemas devem ser integrados entre si e com outros sistemas eletrônicos operacionais e informações, de forma que possa auxiliar a gestão pública no cumprimento de sua missão institucional relacionadas à avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas, com foco na preservação de princípios como a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade.

### **2.1. O Processo de Convergência da Contabilidade Pública aos Padrões Internacionais**

As constantes mudanças na economia global impõem a utilização de um padrão internacional de normas e procedimentos contábeis, permitindo uma maior comparabilidade entre empresas e facilitando no entendimento por parte dos interessados, direcionado pela transparência e confiabilidade de informações (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2012). Quando se fala em maior comparabilidade, tem-se como norte o fato das implicações contrárias ocasionadas pela diversidade de procedimentos contábeis entre diferentes países, como principais, a dificuldade na consolidação das demonstrações contábeis e no acesso a mercados estrangeiros.

Entende-se assim, que a convergência de normas e procedimentos contábeis é importante e necessária para as empresas frente ao panorama atual (globalizado e competitivo), independentemente da atividade ou do porte e, principalmente, àquelas que operam com recursos em outros países e precisam reportar informações ao exterior.

Não dispensado, o cenário contábil brasileiro passa por mudanças expressivas em sua forma de atuação e divulgação de informações aos seus usuários, em busca dessa nova tendência. “Como é sabido, a economia brasileira se modernizava a passos largos [...], o que demandou um racional processo de convergência da nossa contabilidade ao Padrão Internacional.” (AZEVEDO, SOUZA E VEIGA, 2010: 09).

No Brasil, esse processo é trabalhado pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), com a criação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e o Comitê Gestor da Convergência no Brasil. Ambos:

*Representam um avanço importante para o país, que passa a acompanhar uma tendência internacional, contribuindo de forma decisiva ao desenvolvimento sustentável do país através da reforma contábil, dos setores privado e público, e de auditoria, que resulte numa maior transparência das informações financeiras utilizadas pelo mercado, buscando o aprimoramento das práticas profissionais. Da mesma forma, procura identificar e monitorar as ações a serem implantadas para viabilizar a convergência das normas contábeis e de auditoria, a partir das Normas Brasileiras de Contabilidade editadas pelo CFC às Normas Internacionais de Contabilidade [...]. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2012).*

Essas mudanças não se limitam a esfera privada. A contabilidade Pública também está se direcionando às novas diretrizes internacionais, baseando-se em uma maior comparabilidade de resultados entre órgãos e uma eficaz transparência de suas atividades.

Moraes e Platt Neto (2012) corroboram que o processo de convergência no setor público estende-se pela perspectiva de que as entidades públicas possam comparar seus resultados e ampliar a qualidade de sua evidência contábil perante os usuários interessados. Essa iniciação segue pela edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBCASP, estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilida-

de, fundamentadas pelas IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) - Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público.

As IPSAS são emitidas pelo IPSASB, que é um órgão de normatização independente e pode ser interpretado como o Comitê responsável pelos pronunciamentos relativos ao setor público, tomando como ponto de partida as IFRS. (ERNEST & YOUNG TERCO apud MORAES e PLATT NETO, 2012). As IPSAS dispõem sobre uma Contabilidade Patrimonial Integral, onde haverá o registro de todos os itens patrimoniais e estabelece o regime de competência para o reconhecimento da receita e despesa da entidade do setor público. Atualmente existem trinta e uma IPSAS emitidas, estão sendo traduzidas e publicadas pelo CFC, no Brasil (CFC, 2012; AZEVEDO, SOUZA E VEIGA, 2010).

**Quadro 01 - Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público**

NORMA	RESOLUÇÃO	OBJETIVO
NBCT 16.1	CFC nº 1.128/2008	Conceituar a contabilidade pública, evidenciando seu objeto e campo de aplicação.
NBCT 16.2	CFC nº 1.129/2008	Conceituar o patrimônio público, classificando-o pelos elementos patrimoniais sob o enfoque contábil, além de discutir os sistemas e subsistemas presentes para entidades públicas.
NBCT 16.3	CFC nº 1.130/2008	Divulgar as bases de controle contábil voltado para o planejamento público, expressos sob os três planos hierarquicamente interligados: PPA, LDO e LOA.
NBCT 16.4	CFC nº 1.131/2008	Estabelecer conceitos e tipicidades das transações no setor público.
NBCT 16.5	CFC nº 1.132/2008	Estabelecer critérios de registro contábil de atos e fatos que afetam ou possam futuramente afetar o patrimônio da entidade pública.
NBCT 16.6	CFC nº 1.133/2008	Determinar as Demonstrações contábeis a serem elaboradas e divulgadas pelas entidades públicas
NBCT 16.7	1.134/2008	Determinar conceitos, procedimentos e abrangência para a consolidação das demonstrações contábeis.
NBCT 16.8	CFC nº 1.135/2008	Abordar o conceito de controle interno sob a ótica contábil nas entidades públicas, objetivando garantir um relevante grau de eficiência e eficácia no sistema de informação contábil
NBCT 16.9	CFC nº 1.136/2008	Estabelecer procedimentos para registro de depreciação, amortização e exaustão de bens e direitos públicos.
NBCT 16.10	CFC nº 1.137/2008	Dispor sobre a avaliação e mensuração de ativos e passivos que integram o patrimônio da entidade pública
NBCT 16.11	CFC nº 1.366/2011	Estabelecer as regras básicas para a mensuração e evidenciação dos custos no setor público, definindo-as como o Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP)

Fonte: Adaptado de CFC, 2012.

As NBCASP foram publicadas pelas resoluções CFC de nº 1.128 à 1.137, todas de 21 de novembro de 2008, resolução 1.366 de 25 de novembro de 2011, e resolução 1.268/2009. Esta última, em específico, "alterou, incluiu e excluiu itens da NBC T 16.1, 16.2 e 16.6, promovendo 'ajustes' em algumas NBCASP" (MORAES e PLATT NETO, 2012, p. 2). Todas as normas entraram em vigor no dia de suas publicações, sendo facultada sua adoção a partir desta data (Quadro 1), precisam de um processo de implantação minucioso e criterioso, pois são muitos procedimentos aprovados e muitos ainda por vir.

O atendimento dessas normas garante uma contabilidade focada nas decisões do Poder Público, sem dispensar a devida obrigatoriedade, já que “a inobservância de Normas Brasileiras de Contabilidade constitui infração disciplinar, sujeita a penalidades [...] e, quando aplicável, ao Código de Ética Profissional do Contabilista” (AZEVEDO, SOUZA e VEIGA, 2010, p. 29).

## **2.2. Os Sistemas de Informações Gerenciais na Contabilidade do Setor Público e a Importância de suas Implementações**

De acordo com Oliveira (2005) os sistemas de informações gerenciais correspondem ao o processo de transformação de dados em informações úteis utilizadas para controle e tomadas de decisões na entidade, proporcionando, ainda, a sustentação administrativa para otimizar os resultados esperados. Nota-se que os SIGs servem como um instrumento administrativo, capaz de aperfeiçoar o processo decisório e as comunicações dentro das organizações, reduzir problemas sérios que podem afetar na eficiência, eficácia e efetividade, além de fornecer informações diárias, aos gerentes e gestores, através de relatórios padronizados com base nos dados e nas informações do processamento de transações. Na esfera pública, os sistemas de informações gerenciais não agem de forma diferente, atuando como instrumentos ágeis e seguros para o controle do patrimônio público e para decisões de curto, médio e longo prazo, através de relatórios de demonstrativos que representam a atual situação patrimonial e orçamentária da entidade.

Camelo, Gasparello e Favero (2014) afirmam que, face ao aperfeiçoamento da comunicação, os sistemas de informações gerenciais são muito úteis à administração pública por contemplar de elementos que facilitam o controle e a prestação de contas à sociedade. Viabilizando os controles da entidade pública e garantindo mais segurança e transparência das informações.

Diante da importância dos sistemas de informações gerenciais para a contabilidade das do setor público, o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade que os SIGs devem dispor para contribuir com a administração financeira e de controle, em ente da Federação. Essa legislação determina que esses sistemas de informações devem permitir informações sobre a execução orçamentária e financeira, em tempo real, assim como aceitar o registro fidedigno e tempestivo dos fatos e atos que afetam ou possam afetar o patrimônio das entidades (BRASIL, 2010).

Entende-se, portanto, que os sistemas de informações gerenciais devem atuar satisfatoriamente no controle e auxílio às decisões na esfera pública, contribuição à transparência e prestação de contas perante aos órgãos competentes e à sociedade; por meio de ferramentas facilitadoras e tempestivas; na emissão relatórios e demonstrativos que representam a real situação patrimonial da entidade; e, sempre que possível, na integração em tempo real das informações; permitindo assim, que o patrimônio público possa ser salvaguardado, gerenciado e bem aplicado. Entretanto, esses sistemas de informações devem ser atualizados para que seus objetivos não sejam comprometidos. Rezende (2005) corrobora esse fato, anunciando que um sistema de informação que não utiliza novos recursos da tecnologia da informação, novas implementações, pode ter uma duração curta, de no máximo cinco anos. Essas novas modificações devem ser realizadas por profissionais capacitados, onde, serão responsáveis pelo desenvolvimento de usos novos ou aperfeiçoados de tecnologias da informação dentro da empresa em que atua (O'BRIEN, 2004).

Percebe-se, nessas considerações, que os autores se complementam afirmando que as implementações nos sistemas de informação são importantes para que as atividades da organização sejam bem sucedidas. Visto que fatores externos impulsionam transformações consideráveis nas organizações; e estas, como precisam

continuar crescendo e se desenvolvendo, necessitam atender a essas mudanças, impostas, principalmente, pelos atuais paradigmas: econômico, político e social.

Para que isso ocorra, a TI exerce um papel inevitável propondo tecnologias capazes de satisfazer as organizações, tornando assim um grande diferencial competitivo. “É possível implementar sistemas de informação sem os recursos da tecnologia da informação, mas sua realização será precária nas organizações inteligentes” (REZENDE, 2005, p. 90). Compreende-se assim, que é favorável a utilização da tecnologia para a atualização dos sistemas de informação, porquanto, a negligência das inovações leva a dificuldade de progresso da organização, de desenvolvimento interno dos funcionários, e diminuição das expectativas dos clientes e da comunidade em geral.

### 3. Um Estudo sobre os Sistemas de Informações Gerenciais Ofertados pelas Empresas de Sistemas e a Adoção das NBCASPS.

Tendo como finalidade verificar se os sistemas de informações gerenciais estão aptos para atender as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público nos municípios do estado do Pará, o tipo de pesquisa realizada foi de natureza exploratória, com abordagem quantitativa dos dados. Entende-se que esta modalidade de pesquisa busca apenas obter informações de um determinado objeto, delimitando assim, o campo de estudo (SEVERINO, 2007).

#### 3.1. Observação Sistêmica

A lógica norteadora dessa observação é baseada em um sistema aberto. Define-se como sistema aberto aqueles que “envolvem a ideia que determinados *inputs* são traduzidos no sistema e, processados, geram certos *outputs*” (BIO, 1985, p. 15).

O sistema aberto adapta-se ao seu ambiente, ajustando as estruturas e os processos dos seus componentes internos. Em sua interação com o meio ambiente, tem por objetivo alcançar um equilíbrio dinâmico, enquanto sustenta sua capacidade de transformar o trabalho e energia. A operacionalização de sistemas de observação oferecidos pelas empresas privadas de consultoria permitiu operar com as questões de pesquisa e observar não só a organização do ambiente, mas também o funcionamento interno do sistema, uma vez que as interações entre seus componentes afeta o sistema como um todo. Sob esta observação, chamamos e descrevemos como Sistemas de Informações Gerenciais, e resume a proposta e amplamente analisadas e formuladas pelo setor privado (BIO, 2008; LAUDON & LAUDON, 2004; OLIVEIRA, 2008; REZENDE, 2005; MACHADO, 2002). Para a delimitação e descrição do Sistema de Informações Gerenciais, argumentamos sobre a definição dada por Eichstaedt e Degenhart (2014):

*São conjuntos de dados que são transformados em informações organizadas e estruturadas de forma que possam ser utilizadas para dar suporte ao processo decisório da empresa, proporcionando, ainda, sustentação administrativa para aprimorar os resultados esperados.*

Oliveira (2008:40) dá ênfase a utilização das informações como apoio a estrutura decisória: “O processo de transformação de dados em informações que são utilizadas na estrutura decisória da empresa, proporcionando, ainda, a sustentação administrativa para otimizar os resultados esperados”

Com base nestas definições, podemos assumir que é um conjunto de estratégias, processos, sistemas e tipos de comunicação e organização das informações complexas, prestadas de forma organizadas e segue uma

série de regras e regulamentos. A operação do sistema é observar a eficiência e os processos de gestão de operações (eficácia e eficiência). Este é um conjunto de processos e a organização com base em determinadas estruturas, transformação em informação e, finalmente, o conhecimento, e ligados pela lógica da interdependência das prefeituras para oferecer informações. Os limites ou fronteiras entre o sistema e seu ambiente permite certa arbitrariedade. Nos sistemas pesquisados que chamamos de Sistema de Informações Gerenciais têm operado as seguintes variáveis:

1. Créditos por competência e a dívida ativa
2. Ajustes para perdas da dívida ativa
3. Ajuste para perdas referentes aos créditos
4. Obrigações e provisões por competência
5. Bens móveis, imóveis e intangíveis
6. Depreciação, amortização e exaustão
7. Ativos de infraestrutura
8. Sistema de custos
9. Plano de contas aplicado ao setor público
10. Demonstrações contábeis aplicadas do setor gráfico
11. Execução orçamentária, financeira e patrimonial público

A "entropia negativa" no sistema se consegue através da capacidade do sistema de trocar um equilíbrio entre suas saídas e entradas, evitando assim um enfraquecimento do mesmo. O conhecimento sobre dados e informações permite que o sistema de informação gerencial atenda a oferta dirigida às necessidades e os requisitos de produtos das Prefeituras. A informação é encaminhada para o sistema através de reivindicações, em que o sistema realiza uma escolha útil. O retorno é a informação gerada pelo sistema (ambiente).

Observa-se, porém, que devido ao relativo desenvolvimento recente dos sistemas de informação no Brasil, permanecem ainda aspectos empíricos que precisam ser observados e analisados para a consolidação e implementação do sistema nas prefeituras, especialmente na região Norte.

Neste artigo, definimos as organizações públicas como sistema aberto que permite a interação da organização (Administração Pública), neste caso as prefeituras, com a Sociedade e o meio ambiente que ela atua. Com base na definição de um "sistema", a Prefeitura é um sistema aberto, que se encontra em interação com o Sistema de Informações Gerenciais (SIG).

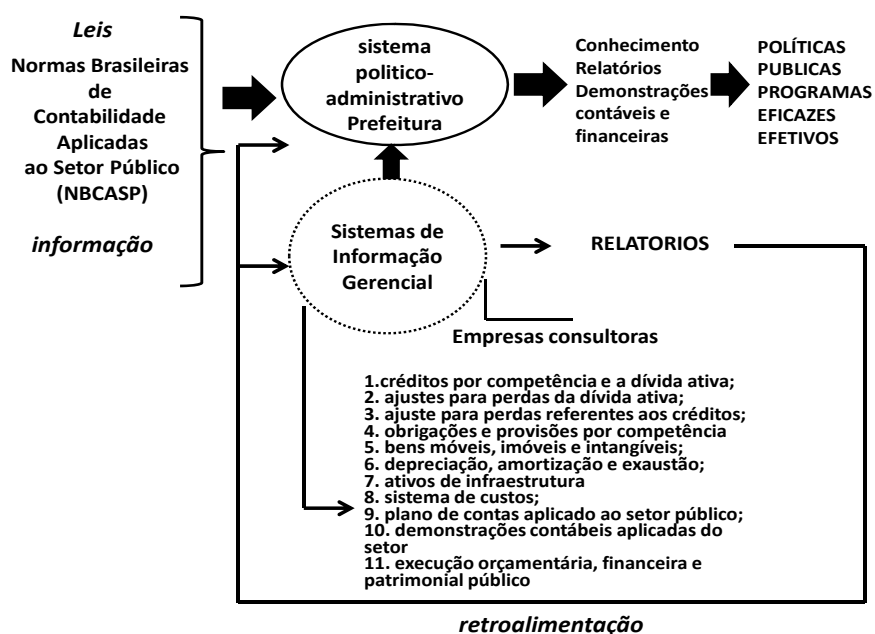
A Prefeitura se trata de um o sistema político-administrativo, formado basicamente por comunicações transmitidas através de temas. O SIG é basicamente um sistema de gestão e informação e este por sua vez é formado por sistema de informação e um sistema operacional. Ambos operam mediante comunicações: quer seja em forma de dados e/ou informações, mediante decisões e ações normativas (políticas públicas).

O SIG é uma combinação que vincula o processo de gestão de pessoas, gerenciamento de projetos e de informática, equipamentos, procedimentos e comunicação, a fim de executar as operações para armazenar, organizar e apresentar informações tanto para o privado quanto para o público. O SIG agrega desde o processo, a memória, o armazenamento até as informações de entradas e saídas. A gestão destes processos está

relacionada a conceitos como comunicação, sincronização e o contexto caminham de forma escalonada. A função principal é auxiliar as pessoas todos os dias para tomar decisões dentro de Organização. Além disso, a gestão destes arquivos vinculados com os conceitos de estrutura de endereçamento, acessibilidade e segurança servem para gerar informações que ajudará na tomada de decisão, planejamento, direção e organizações de gestão controlada. Entre as vantagens de SIG para as organizações, temos: redução de custos de operações, melhorar o acesso à informação, melhorar os serviços oferecidos, melhor tomada de decisões, melhorar e otimizar a estrutura de poder e reduzir o grau de centralização de decisões de negócios.

A operação de um SIG internamente é linear e composto das seguintes fases: Dados (conjunto de informações); Informação (o usuário utilizará para o sistema); Controle (para classificar as informações verdadeiras e não verdadeiras); Gráfico (mostra os índices numéricos e processos de Desempenho) e Análise (realizada através de Relatorios).

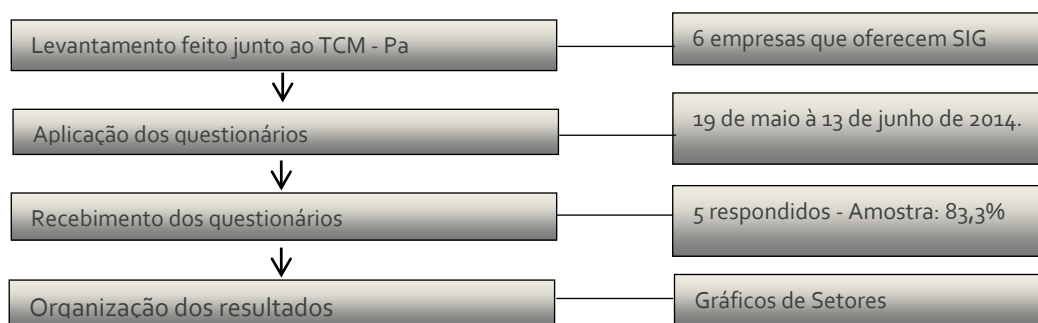
**Figura 01 - Lógica Sistêmica da Pesquisa**



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2014.

Para o atingimento dos objetivos aqui propostos, foi realizada uma pesquisa de campo com os sistemas de informações gerenciais utilizados pelos municípios do estado do Pará. Esse tipo de metodologia consiste busca direta de informações, no local onde o fenômeno está ocorrendo (SILVA, 2010). Para a concretização da pesquisa de campo, algumas etapas foram executadas:

**Figura 02 - Etapas da Pesquisa**



**Fonte:** Elaborado pelos Autores, 2014.

Conforme exposto, no primeiro momento, identificou-se quais os sistemas de informações utilizados pelos órgãos dos municípios no estado do Pará, através de um levantamento feito junto ao Tribunal de Contas dos Municípios. Assim, o universo da pesquisa foi de 6 (seis) empresas<sup>3</sup> que oferecem sistemas de informações gerenciais voltados para a contabilidade no setor público. No segundo momento, utilizou-se como instrumento de coleta de dados a técnica do questionário, com questões consideradas fechadas:

Os questionários se apresentaram com onze questões relacionadas às ações do cronograma de implementação disponibilizado pela Instrução Normativa nº 02 de 01/03/2013 TCM - Pará. Cada questão contém 4 (quatro) alternativas: "Sim", "Não", "Parcialmente" e "Não sei opinar". A aplicação desses instrumentos ocorreu no período de 19 de maio a 13 de junho de 2014, através do envio dos mesmos para o correio eletrônico das empresas e representantes dos sistemas de informações gerenciais. Do total, somente 5 (cinco) questionários foram respondidos, tendo assim, como amostra válida, 83,3% do universo.

### 3.2. Observação Empírica

Com base no levantamento realizado junto ao TCM, optou-se por pesquisar cinco sistemas de informações gerenciais atuantes na maioria dos municípios do estado do Pará, o qual trata-se de uma das 27 unidades federativas do Brasil. É o segundo maior estado do país, dividido em 144 municípios.

<sup>3</sup> Optou-se por não divulgar o nome das empresas e de seus produtos oferecidos.



**Quadro 02. Mapeamento das Empresas Observadas e Áreas de Atuação**

Empresa	Atuação	Sede	Municípios de atuação	Produtos (Módulos dos Sistemas)
<b>Empresa 1</b>	Atua há mais de vinte anos no mercado. É especializada em no planejamento, implantação e acompanhamento de projetos específicos para a área de informática, contemplando assessoria e consultoria, para a automação de processos na área pública.	Goiânia (GO)	Não foi informado no questionário.	Plano PluriAnual – PPA LDO LOA CONTAB (Contabilidade) CONTAB Gerencial LRF BALANÇO ANUAL – BAL ALMOXARIFADO – ALM PATRIMÔNIO – PAT PROTOCOLO – PROT SISCONTA – CNTa SISCOVE (Veículos) – VEIC LICITAÇÃO – LIC CONTRATO – CTR CONVÊNIO – CNV FOLHAPAG – RH CONTROLE DE DIÁRIAS – DIAR CONTROLE DE FREQUÊNCIAS – FRE EXPORTADOR DE DADOS – EXP COPIASEG – COP CONTAS PÚBLICAS ON LINE
<b>Empresa 2</b>	Atua há mais de vinte anos no mercado, oferecendo soluções para a gestão pública e contribuindo para que as cidades brasileiras tornem se autossustentáveis, tendo como resultado da prestação de serviços o efetivo atendimento ao cidadão.	Blumenau(SC)	A empresa opera em praticamente todo o território nacional, com filial, no município de Belém – Pa. No estado do Pará, seus produtos estão em cinco municípios.	Orçamento – PL Tramitação e Processos – TP Gestão de Pessoal – GP Compras de Materiais – CM Licitações – LC Patrimônio Público – PP Administração de Frotas – AF Contabilidade Pública – CP Tesouraria – ST Responsabilidade Fiscal – RF Informações Automatizadas – IA Administração de Receitas – AR Atendimento ao Cidadão Declaração Eletrônica do ISS Notas Fiscal de Serviços Eletrônica Controle Interno – CI Saneamento Central de Atendimento Ouvidoria Transparência Brasil – TB Legislativo Geoprocessamento – GEO Gerenciador Eletrônico de Documentos – GED Saúde Pública – SP Textos Legais – TL

## Quadro 02. Mapeamento das Empresas Observadas e Áreas de Atuação

Empresa	Atuação	Sede	Municípios de atuação	Produtos (Módulos dos Sistemas)
<b>Empresa 3</b>	Atua desde 1993 no desenvolvimento de sistemas para o setor público, contemplando especificamente Prefeituras, Câmaras, Autarquias e Fundos Especiais. Trabalhando também com consultorias e treinamentos, com o objetivo de levar qualificação ao mercado em que atua por meio da educação profissional continuada.	Fortaleza (CE)	Regiões Norte e Nordeste do país. No estado do Pará, está em noventa entidades, entre Prefeituras e Câmaras.	Folha SIAP - Sistema Integrado de Audiências Públicas NFS-e GDIC GDIP Orçamento Patrimonial Licitação GPO PPA Almoxarifado Contábil Doações
<b>Empresa 4</b>	Atua no ramo de sistemas para a gestão pública, prestando consultoria de desenvolvimento, gerência, desenvolvimento e terceirização de mão de obra.	Curitiba(PR)	No estado do Pará, somente a Prefeitura Municipal de Belém utiliza seus produtos.	Gestão Contábil Gestão de Patrimônio e Frotas Protocolo Virtual Gestão Orçamentária Gestão Financeira Gestão de Compras, Licitações e Contratos Gestão da Saúde Gestão Tributária
<b>Empresa 5</b>	Atua a mais de trinta anos no mercado, desenvolvendo e comercializando produtos e serviços que atendam às necessidades dos órgãos públicos, com tecnologia avançada e ferramentas confiáveis.	Bálsamo(SP)	Não foi informado no questionário.	SCPI - SISTEMA DE CONTABILIDADE PÚBLICA ; SIP - SISTEMA INTEGRADO DE PESSOAL SAI - SISTEMA INTEGRADO DE ARRECADAÇÃO SAI - SISTEMA INTEGRADO DE ARRECADAÇÃO SAS - SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SSE - SISTEMA DE SECRETARIA SCM - SISTEMA DE CEMITÉRIO SCD - SISTEMA COLETOR DE DADOS PARA PALMTOP SIT - SISTEMA INTEGRADO DE TESOURARIA SCIM - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL SPP - SISTEMA DE PREGÃO PRESENCIAL SBB - SISTEMA DE BIBLIOTECA SOP - SISTEMA DE OUVIDORIA PÚBLICA SIE - SISTEMA INTEGRADO DE ENSINO

Fonte: dados da pesquisa (2014)

## 4. Análise e Discussão dos Resultados

O questionário utilizado representou os objetivos da pesquisa e foi formulado em uma linguagem simples visando o perfeito entendimento. Os resultados foram tabelados, e reunidos em seis principais grupos: Créditos Tributários e a Dívida Ativa, Obrigações e Provisões por Competência, Bens Públicos e o Registro dos Fenômenos Econômicos, Sistema de Custos, Plano de contas e Demonstrações contábeis aplicados ao setor público e Execução orçamentária, financeira e patrimonial. Conforme a seguir:

**Tabela 01 - Resultado de Observação nas Empresas**

VARIÁVEL E QUESTÕES	SIM	NÃO	PARCIALME- NTE	NÃO SEI OPINAR
<b><u>Créditos tributários e a dívida ativa</u></b>				
1. Créditos por competência e a dívida ativa	4	0	0	1
2. Ajustes para perdas da dívida ativa	4	0	0	1
3. Ajuste para perdas referentes aos créditos	4	0	0	1
<b><u>Obrigações e provisões por competência</u></b>				
4. Obrigações e provisões por competência	5	0	0	0
<b><u>Bens públicos e o registro de fenômenos econômicos</u></b>				
5. Bens móveis, imóveis e intangíveis	5	0	0	0
6. Depreciação, amortização e exaustão	5	0	0	0
7. Ativos de infraestrutura	4	0	1	0
<b><u>Sistemas de custos</u></b>				
8. Sistema de custos	1	0	4	0
<b><u>Plano de contas e Demonstrações contábeis aplicados ao setor público</u></b>				
9. Plano de contas aplicado ao setor público	5	0	0	0
10. Demonstrações contábeis aplicadas do setor gráfico	4	1	0	0
<b><u>Execução orçamentária, financeira e patrimonial</u></b>				
11. Execução orçamentária, financeira e patrimonial público	5	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2014)

**4.1. Créditos, Tributários ou não, e a Dívida Ativa**

A primeira pergunta do questionário buscou identificar quais sistemas de informações gerenciais permitem o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos, tributários ou não, por competência e a dívida ativa. A segunda pergunta indagou quais sistemas de informações gerenciais permitem o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ajustes para perdas da dívida ativa. Questionou-se também se os sistemas de informações gerenciais pesquisados permitem o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ajustes para perdas, referentes aos créditos tributários, ou não tributários.

Conforme representado na Tabela 01, as respostas foram concentradas nas alternativas "Sim", representando quatro empresas do total, e "Não sei opinar" apenas uma empresa.

Estes resultados demonstram-se muito favoráveis aos municípios do estado do Pará, uma vez que um considerável percentual dos sistemas de informações pesquisados está apto para elaborar o correto registro dos créditos (tributários ou não tributários) e da dívida ativa, pelo regime da competência. Atendendo assim, as três primeiras exigências do cronograma de Implementação do TCM Pará, e as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, principalmente às relacionadas ao patrimônio, seu registro e classificação (NBCT 16.2, NBCT 16.5 e NBCT 16.10).

Cabe ressaltar que a empresa que respondeu não saber opinar sobre o seu sistema de informação gerencial, informou não disponibilizar de um aplicativo voltado para a área de arrecadação, portanto, considerou esta, a melhor alternativa no questionário.

#### **4.2. Obrigações e Provisões por Competência**

O quarto item do questionário de pesquisa buscou identificar que os sistemas de informações gerenciais pesquisados permitem o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações e provisões por competência. Nota-se que todos os sistemas de informações pesquisados (100%) permitem o usuário registrar as obrigações e provisões pelo regime de competência. Novamente, trata-se de um fator favorável aos municípios, permitindo assim, que o patrimônio da entidade seja mais bem controlado pelos gestores. Rosa (2011), afirma este fato ser benéfico para as entidades, sejam elas privadas ou públicas, uma vez que a utilização do regime de competência permite informações contábeis voltadas para o melhor conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros em um determinado exercício.

#### **4.3. Bens Públicos e o Registro de Fenômenos Econômicos**

Indagou-se se os sistemas de informações gerenciais pesquisados permitem o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis, imóveis e intangíveis. Todos os sistemas de informações gerenciais pesquisados (100%) efetuam o eficaz registro e controle dos bens públicos, sejam eles, móveis, imóveis ou intangíveis.

Considerando que os bens exercem um importante papel nos serviços públicos, os municípios munidos de sistemas de informações gerenciais que permitem registrar e mensurar eficientemente esses bens, e de gestores aptos e focados nas decisões da entidade, atuam satisfatoriamente na prestação de serviços à sociedade e a transparência das informações.

É importante que os sistemas de informações atualmente permitam o efetivo registro dos bens, uma vez que mudanças significativas quanto à ativação destes no patrimônio da entidade, foram trazidas pelas NBCASP. Azevedo, Souza e Veiga (2010) explanam sobre essas mudanças e afirmam que, um bem, para compor o ativo da entidade, precisa trazer benefícios econômicos, ou no presente ou no futuro. Na esfera pública, é necessário considerar também os benefícios que esses bens trazem a sociedade, como serviços prestados em favor a comunidade em geral.

Deve-se enfatizar também que os resultados desta questão favorecem os municípios quanto ao registro e evidenciação dos ativos intangíveis. Fernandes (2011) conceitua esses bens como incorpóreos, que são destinados à manutenção da entidade ou exercidos com essa finalidade. Assim, os gestores públicos devem se atentar ao registro e evidenciação desses bens, pois sua mensuração, muitas vezes, é dificultosa. Quanto ao registro de fenômenos econômicos, a sexta pergunta do questionário buscou identificar quais sistemas de informações gerenciais permitem o registro da depreciação, amortização e exaustão.

Novamente, todos os sistemas de informações pesquisados (100%) permitem que o registro dos fatos relacionados à perda econômica dos bens em virtude do tempo, uso ou obsolescência. Permitindo que esses bens sejam mais bem controlados pela entidade pública, uma vez que serão representados e mensurados pelo seu real, ou aproximado, valor.

É notório que o registro desses fenômenos econômicos seja realizado na esfera pública, pois existe nas entidades a necessidade de informações contábeis que representem a realidade patrimonial. Como os bens sofrem, com o passar do tempo, deterioração física e tecnológica, eles vão perdendo a eficiência funcional. As-

sim, esse fato deve ser registrado, na intenção de se ter informações mais fidedignas do patrimônio da entidade. (AZEVEDO, SOUZA e VEIGA, 2010).

Questionou-se também se os sistemas de informações gerenciais oferecidos permitem o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos de infraestrutura. Neste item, 4(quatro) empresas dos sistemas de informações gerenciais pesquisados permitem o efetivo registro dos bens de infraestrutura, enquanto apenas 1(uma) informou que permite de forma parcial. Os demais itens não foram escolhidos. Pallot apud Carvalho e Slomski (2006) definem os bens públicos de infraestrutura como aqueles que representam ativos mantidos pelas entidades públicas, e usados diretamente em favor da comunidade, não sendo substituíveis ou vendáveis. Como a maioria dos sistemas de informações pesquisados se mostra favorável quanto ao registro desses bens, os municípios podem se dotar de uma melhor situação patrimonial, permitindo melhores controles e decisões por parte dos gestores. Ressalta-se também que, com as NBCASP, existe a obrigatoriedade de contabilização dos bens de infraestrutura e que sua mensuração deverá ser efetuada, sempre que possível, ao valor de aquisição ou pelo valor de construção e produção (AZEVEDO, SOUZA e VEIGA, 2010).

#### **4.4. Sistemas de Custos**

Indagou-se se os sistemas de informações gerenciais pesquisados permitem a implementação de um sistema que apure os custos. Nesta indagação, 4 (quatro) dos pesquisados permitem parcialmente a implementação de um sistema de custos. Enquanto somente uma empresa anunciou esta funcionalidade em seu produto. Esta situação é um pouco desfavorável aos municípios, uma vez que a NBC T 16.11 determina a adoção de um sistema de informação de custos no setor público. Slomski (2009) afirma a necessidade de as entidades públicas conheçam o que representam seus custos, para que possam tomar melhores decisões entre as alternativas de comprar ou produzir produtos e serviços, produzir ou terceirizar e/ou privatizar.

Já Rosa explica que a adoção de um sistema de custos no setor público é importante para que as entidades exerçam o controle da ação governamental, “cujo resultado será obtido pela análise da eficiência da utilização dos recursos disponibilizados aos órgãos para execução dos programas de governo” (ROSA, 2011, p. 392). Como somente 20% dos sistemas de informações pesquisados permitem a total implementação de um sistema de custos, é imprescindível que os demais 80% sejam atualizados, para atendimento às NBCASP e concessão de um melhor controle por parte das entidades públicas.

#### **4.5. Plano de Contas e demonstrações contábeis aplicados ao Setor Público**

Quanto ao Plano de Contas, indagou-se se os sistemas de informações gerenciais permitem a adoção do PCASP, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Dos sistemas de informações gerenciais pesquisados, todos permitem a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Demonstrando-se favorável aos municípios, pois o PCASP tem por objetivo “atender, de maneira uniforme e sistematizada, o registro contábil dos atos e fatos praticados pela entidade, com a finalidade de proporcionar maior flexibilidade no gerenciamento e consolidação dos dados” (ROSA, 2011, p. 342). Questionou-se também se os Sistemas de informações gerenciais estão implementados com as DCASP, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Dos pesquisados, 4 (quatro) afirmaram que emitem as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, enquanto que 1 (uma) informou que emite parcialmente. De acordo com as respostas, considerável parte dos sistemas de informações gerenciais estão atendendo as exigências trazidas pela NBC T 16.7 (Demonstrações Contábeis) e ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Contribuindo assim, para que os municípios possam evidenciar e controlar eficazmente seu patrimônio, basear suas decisões e, posteriormente, prestar contas à sociedade. Quanto a essa prestação, Azevedo, Souza e Veiga (2010) afirmam que a transparência das informações é muito importante, entretanto,

cabe à entidade elaborar relatórios para divulgação simplificados, e sempre buscar novas formas de publicação, mais relevantes ao cidadão.

A empresa que marcou a opção “Parcialmente”, anunciou no questionário que os sistemas de informações gerenciais estão passando por implementações para a adoção das DCASP. Ressalta-se que tanto o PCASP como o DCASP devem ser utilizados por todos os Poderes de cada ente da Federação, seus fundos, órgãos, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Como os sistemas de informações aceitam seu uso, os municípios do estado do Pará atenderão as exigências legais para o exercício de 2014.

#### **4.6. Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial**

Indagou-se se os sistemas de informações gerenciais atuam de forma integrada, suportando a execução orçamentária, financeira e patrimonial da entidade municipal. Segundo os pesquisados, todos os sistemas de informações gerenciais trabalham de forma integrada, colaborando satisfatoriamente para o alcance dos objetivos das entidades públicas, evidenciação e controle do patrimônio e prestação de contas à sociedade. E atendendo ao Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que determina o padrão mínimo de qualidade que os sistemas de informações gerenciais devem dispor.

### **5. Considerações Finais**

A adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público representa mudanças significativas para as entidades públicas do país, pois seus objetivos garantem uma contabilidade voltada para as tomadas de decisão e transparência de informações perante a sociedade. Como suporte a esses objetivos, a tecnologia de informação atua como ferramenta facilitadora e tempestiva, proporcionando rapidez e qualidade nas informações contábeis, atribuindo ao contador/gestor público, um caráter mais gerencialista, visando resultados satisfatórios. Nos municípios do estado do Pará, as NBCASP estão, aos poucos, sendo introduzidas no dia a dia das entidades, ocasionando, principalmente, uma mudança cultural entre os profissionais da área. Tendo como auxílio, os sistemas de informações gerenciais atuantes na região, que, frente a essas mudanças, carecem de atualizações e implementações para atendê-las. Nesse sentido, esta pesquisa teve como objetivo verificar se os sistemas de informações gerenciais utilizados pelos municípios do estado do Pará estão aptos para atender as NBCASP.

Assim, avaliou-se que esses sistemas de informações pesquisados estão capazes de atender as novas exigências da contabilidade pública, entretanto ainda necessitam de pequenas, porém relevantes, modificações. Principalmente quanto a implementação de um sistema que apure os custos e contribua para melhores decisões por parte dos gestores, em observação a NBC T 16.11. Essas pendências não impedem que os profissionais contadores possam elaborar os procedimentos contábeis da entidade pública visando as contribuições trazidas pelas NBCASP, cabendo apenas aos mesmos, a qualificação contínua e o comprometimento.

Futuras exigências nesse ambiente da contabilidade pública exigirão pesquisas sobre as implementações na tecnologia da informação dentro de entidades da esfera pública municipal; uma vez que novas normas estão sendo elaboradas, editadas e publicadas, visando cada vez mais uma contabilidade integral; e as tecnologias, como ferramentas facilitadores, devem atender a essas mudanças de forma eficaz. 🌐

## Referencias

- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; SOUZA, José Antônio de; VEIGA, Cátia Maria Fraguas. NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público/Comentadas. 2º edição. Curitiba: Tecnodata Educacional, 2010.
- BIO, Sérgio Rodrigues. Sistemas de informação: um enfoque empresarial. São Paulo: Atlas, 1985.
- BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de Maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)>. Acesso em 10.mar.2014.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 437, de 12 de julho de 2012, da STN. Aprova as Partes II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, VI – Perguntas e Respostas e VII – Exercício Prático, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 2012a. Disponível em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg\\_contabilidade.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp)>. Acesso em 20.mar.2014.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 753, de 21 de Dezembro de 2012. Altera a Portaria nº 437, de 12 de Julho de 2012, e a Portaria nº 828, de 14 de dezembro de 2011, e dá outras providências, 2012b. Disponível em <[www.cnm.org.br/images/stories/Links/24042013\\_portaria\\_stn\\_753.pdf](http://www.cnm.org.br/images/stories/Links/24042013_portaria_stn_753.pdf)>. Acesso em 20.mar.2014.
- CAMELO, Augusto César Oliveira; GASPARELLO, Edevaldo Roberto; Favero, Hamilton Luiz. Sistema de informação contábil e a sua importância para o controle dos bens permanentes do setor público. Enfoque Reflexão Contábil. Janeiro-Abril/2006. Disponível em <<http://www.dcc.uem.br/enfoque/new/enfoque/data/1180136954.pdf>>. Acesso em 15.abr.2014.
- CARVALHO, Erasmo Moreira de; SLOMSKI, Valmor. Bens Públicos de Infraestrutura: um Estudo Crítico-dialético das Práticas Relacionadas ao Reconhecimento evidenciação Contábil. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-fica-0946.pdf>>. Acesso em 03.jun.2014.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Plenário do CFC aprova primeiras NBCASPs. Disponível em <<http://www.cfc.org.br/conteudo.aspx?codMenu=67&codConteudo=3443>> . Acesso em 20.Mai.2012.
- \_\_\_\_\_. Resolução n. 1.366, de 25 de novembro de 2011. Aprova a NBC T 16.11 – registro contábil. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cfc-1366-2011.htm>>. Acesso em: 15.mai.2014.
- DEGENHARDT, Tônio Édio; EICHSTAEDT. John F; JAEGER, Eliana V. Sistemas de Informações Gerenciais. Disponível em <[http://www.ceavi.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/387/john\\_frank\\_eichstaedt\\_toni\\_edio\\_degenhardt.pdf](http://www.ceavi.udesc.br/arquivos/id_submenu/387/john_frank_eichstaedt_toni_edio_degenhardt.pdf)>. Acesso 10.Jul.2014.
- DIAS, H.L., GONDRGE, E.O., CLEMENTE, A. ESPESO, M.M.S.B.& VOESE, S.B. (2009). Custos no setor público: a visão dos controladores públicos no estado de santa catarina. Revista del Instituto Internacional de Custos.5 -373-399.
- FERNANDES, Edison Carlos. Demonstrações financeiras: Gerando valor para o Acionista (direito contábil na prática da governança corporativa e das relações com investidores). São Paulo: Atlas, 2011.
- LOUREIRO JUNIOR, Mauro Miranda; DIAS, Rogério Paim. Br gaap, Us gaap e lfrs: Análise das divergências entre os Resultados da CST no exercício de 2003. Disponível em <http://www.fucape.br/premio/documentos/2005/monoo4.pdf>. Acesso em 01.Ago.2012.

- MORAES, Leandro de; PLATT NETO, Orion Augusto. A reforma contábil promovida pelas nbasp e o processo de convergência: implicações e perspectivas. Disponível em <[www.anpcont.com.br/site/docs/congressoV/CUE164.pdf](http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoV/CUE164.pdf)>. Acesso em 20.mai.2012.
- O'BRIEN James A. Sistemas de Informação e as decisões gerenciais na era da internet. 2º edição. São Paulo: Saraiva, 2004.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Sistemas de Informações Gerenciais. São Paulo: Atlas, 2008.
- PARÁ. Instrução Normativa nº 002/2013, de 21 de março de 2013. Dispõe sobre o prazo de divulgação do cronograma de ações e os normativos para os procedimentos contábeis apresentados na portaria STN nº 753/2012 e da Nota nº 1.096/2012/CCONF/ SUCON/STN/MF-DF e dá outras providências. In: Diário eletrônico nº 70/2013. Disponível em <[www.tcm.pa.gov.br/component/rokdownloads/...n.../download.html](http://www.tcm.pa.gov.br/component/rokdownloads/...n.../download.html)>. Acesso em 17.mar.2014.
- REZENDE, Denis Alcides. Sistemas de Informações Organizacionais – Guia Prático para projetos em cursos de administração, contabilidade e informática. São Paulo: Atlas, 2005.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23º ed. rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.
- SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal. 2º edição. São Paulo: Atlas, 2009.
- SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. Metodologia da Pesquisa aplicada à Contabilidade: Orientações de Estudos, Projetos, Artigos, Relatórios, Monografias, Dissertações, teses. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.
- ROSA, Maria Berenice. Contabilidade do Setor Público. São Paulo: Atlas, 2011
- TURBAN, Efraim, McLEAN, Ephraim, WETHERBE, James. Tecnologia da informação para gestão. Rio Janeiro, TLC, 2004
- [http://www.ceavi.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/387/john\\_frank\\_eichstaedt\\_toni\\_edio\\_degenhardt.pdf](http://www.ceavi.udesc.br/arquivos/id_submenu/387/john_frank_eichstaedt_toni_edio_degenhardt.pdf) (cesso 10, julho 2014)
- O'Brien, James. Sistema de Informação e as decisões gerenciais na era da internet. São Paulo: Saraiva, 2004.
- TURBAN, Efraim, McLEAN, Ephraim, WETHERBE, James. Tecnologia da informação para gestão. Rio Janeiro, TLC, 2004).



## Sobre los autores/ About the authors

Leonardo Jovelino Almeida de Lima especialista em Finanças empresariais pela FCAT. Leila Marcía Elias es Doutoranda em Planejamento e Desenvolvimento Regional. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional. Contadora. Universidad Federa do Pará (Brasil)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Uma análise sobre a adoção das boas práticas de governança pelo Estado do Pará

Moraes, Elena Pantoja de

*Universidade Federal do Pará*

 elenmoraes@hotmail.com

Marcia Elias, Leila

*Universidade Federal do Pará*

 leilamarciaelias@hotmail.com

Pont Vidal, Josep

*Universidade Federal do Pará*

 josevidal@ufpa.br

Documento recibido:	15 octubre 2017
Aprobado para publicación:	26 febrero 2018

---

### Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar a importância da governança no setor público com foco na Administração Pública Estadual do Pará, localizado na Amazônia Brasileira. Buscou-se evidenciar as boas práticas de governança pública que visam a melhoria da administração pública e, ainda, mostrar quais medidas o Governo do Estado do Pará já realiza visando a melhoria dessa governança. A pesquisa foi realizada a partir de dois trabalhos importantes publicados pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que tratam do tema proposto, que são: “Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria” e os “Dez Passos para a Boa Governança”. Como resultado, conclui-se que somente 70% dos dez passos foram implantados por meio de legislação, a partir da Lei nº 8.096/2015, porém as informações fornecidas pela SEAD percebe-se o empenho do estado do Pará em se reestruturar administrativamente visando menor desperdício, mais agilidade, transparência e excelência na qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

### Palavras chave

Governança Pública, Administração Pública, Boas Práticas de Governança.

## Abstract

This study aims to analyze the importance of governance in the public sector with a focus on the State Public Administration of Pará. It was sought to highlight actions known as good public governance practices aimed at improving public administration and also to show which measures the Government of the State of Pará already realizes aiming the improvement of this governance. The research was carried out from two important papers published by the Court of Auditors of the Union (TCU), which deal with the proposed theme, which are: "Public Governance: Basic Referential for Governance Applicable to Public Administration Entities and Inducing Actions for Improvement" and "Ten Steps to Good Governance".

## Keywords

Public Governance, Public Administration, Good Governance Practices.

---

### 1. Introdução

Este estudo tratará sobre a Governança no Setor Público, visando mostrar que existem boas práticas de governança corporativa que podem e devem ser implementadas nas administrações públicas com o fim de aprimorar a gestão.

A origem da governança corporativa deu-se no ambiente das organizações privadas em razão de divergências de interesses entre os proprietários e os administradores. Ela veio para pacificar os conflitos e garantir que os direitos de ambas as partes sejam resguardados. Tempos depois, a governança passou a ser contemplada no setor público em virtude das reformas administrativas ocorridas na gestão pública e do crescente número de leis e decretos publicados com o fim de exigir da administração pública mais transparência, maior responsabilidade na gestão, prestações de contas mais claras e tempestivas, e entre outras mais responsabilidades atribuídas aos gestores e servidores públicos, tudo isso serviu para institucionalizar, de forma direta ou indireta, a governança no setor público.

O Banco Mundial (WORLD BANK) publicou o documento *Governance and Development*, em 1992, no qual a definição geral para a palavra governança é: "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento", implicando ainda "a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções". Observa-se que a necessidade de uma boa governança é fundamental para garantir a efetividade das políticas públicas buscando o aprimoramento da gestão e a melhoria do atendimento à sociedade.

Devido a importância do tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem nos últimos anos realizando trabalhos com o intuito de melhorar a governança no setor público pois acredita que fortalecer a governança pública é em primeiro lugar garantir o pleno atendimento aos cidadãos melhorando a vida das pessoas.

Este trabalho pretende coletar informações necessárias sobre as ações que o governo do Estado do Pará já pratica em atenção ao "Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração

Pública e Ações Indutoras de Melhoria” e ao livro “Dez Passos para a Boa Governança”, ambos publicados em 2014 pelo TCU.

Considerando que no Estado do Pará há poucos trabalhos realizados com esse intuito de constatar as boas práticas de governança, sendo que isso conseqüentemente pode resultar em casos de inovação e modernização da gestão pública, e que é importante também incentivar o envolvimento do Estado e dos servidores públicos enquanto difusores dessas boas práticas, então, chegou-se ao seguinte questionamento: O Estado do Pará está adotando as novas práticas de governança no setor público instituídas pelo TCU?

O presente estudo tem como objetivo geral analisar se o Estado do Pará está adotando as novas práticas de governança no setor público. E como objetivos específicos:

- a) verificar quais são as boas práticas de governança instituídas pelo TCU;
- b) demonstrar quais medidas já foram adotadas pela gestão pública do Estado do Pará; e,
- c) identificar possíveis dificuldades na implantação das boas práticas de governança instituídas pelo TCU.

No plano metodológico, faz-se necessário o uso de pesquisas bibliográficas para compor o arcabouço teórico, pesquisas normativas para as fundamentações jurídicas que se fizerem necessárias e pesquisa de campo para aplicação de questionário, buscando informações sobre as boas práticas governamentais na administração pública estadual.

O estudo tratará primeiro da origem da governança que surgiu como governança corporativa das organizações privadas, contextualizando a Teoria da Agência. Demonstrará que existe o conflito de interesses entre gestão e clientes, assim como entre serviço público versus sociedade. Falará da evolução da administração pública e como desencadeou na governança corporativa no setor público.

Em seguida, trataremos da governança corporativa no setor público mostrando o conceito de governança segundo três importantes instituições: IFAC (Federação Internacional de Contadores), IBGP (Instituto Brasileiro de Governança Pública) e Tribunal de Contas da União. E, ainda, os princípios basilares que norteiam a governança pública.

O capítulo seguinte apresentará o Referencial Básico de Governança Pública instituído pelo TCU em 2014, mostrando a justificativa de sua criação e apresentando os pontos mais importantes como as diretrizes para a boa governança e os mecanismos de governança, considerando que isso desencadeou na publicação Dez Passos para a Boa Governança, também de autoria do TCU em 2014. A partir desses trabalhos é que visualizamos as boas práticas de governança pública.

Por último trataremos da governança pública no estado do Pará. Comentando como ela está sendo trabalhada, quais as legislações pertinentes e se as boas práticas instituídas pelo TCU estão sendo seguidas de alguma maneira dentro das organizações estaduais do Pará.

## **2. A Governança no Setor Público**

A governança surgiu com a Teoria da Agência, com a separação da ‘propriedade’ da ‘gestão da propriedade’ surgiram os conflitos de interesses entre as partes: o principal (propriedade/proprietário/acionista/cliente)

versus o agente (gestor/administrador). As divergências de interesses advinham do desequilíbrio de informações e abusos de poder, pois cada parte pretendia maximizar seus próprios benefícios.

Com o intuito de facilitar a relação “principal x agente” surge a governança corporativa (GC). Para Lunardi (2008), segundo a Teoria da Agência, a governança é “um conjunto de práticas pelas quais o Conselho de Administração garante o controle dos atos dos gestores, face aos interesses dos acionistas”. E mais, o autor atribui como papel do Conselho de Administração dar ênfase em ações de controle e garantir rigor na transparência e na prestação de contas por parte dos gestores (LUNARDI, 2008).

Desta forma, a governança corporativa surgiu primeiramente no setor privado, datada de idades remotas, porém, foram nas últimas três décadas que o tema ganhou força junto as crises financeiras ocorridas na década de noventa. Nos Estados Unidos, por exemplo, ela surgiu claramente em meados dos anos noventa, devido à necessidade dos acionistas de empresas se protegerem dos abusos exercidos pelos administradores das empresas as quais tinham investido seus recursos.

Assim como na iniciativa privada podemos observar que também existe a relação “principal x agente” no setor público, onde compete a sociedade fazer o papel do ‘principal’ pois detém o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la (DALLARI, 2005), e aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os bens e os recursos públicos, ou seja, os governantes e gestores públicos, fazem o papel do ‘agente’. Esta relação tornou-se mais forte e conflitante devido a evolução da Administração Pública.

No Brasil, as reformas administrativas ocorridas no setor público culminaram na evolução da Administração Pública, que se iniciou no período imperial com a Administração Pública Patrimonialista (1821-1930), a qual supervalorizava o soberano e os demais que possuíssem status de nobreza real, a corrupção e o nepotismo eram fortes nesse tipo de administração segundo Monteiro e Hammes (2014 apud MARQUES, 2008, p.34). Em seguida surgiu a Administração Burocrática (1930-1985), com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo presentes na administração patrimonialista. O Brasil torna-se nacional desenvolvimentista (BRESSER PEREIRA, 2008). Por fim, chegou-se a atual Administração Gerencial (a partir de 1985), em que a administração dos recursos públicos deve visar os interesses da sociedade.

Essas diversas reformas administrativas foram acompanhadas de um crescente apelo da sociedade que passou a exigir maior responsabilidade e transparência na gestão pública. Por isso, a Administração Gerencial, também chamada de Nova Gestão Pública (New Public Management- NPM), visa o aumento da qualidade dos serviços oferecidos pelo setor público, sendo uma gestão mais focada na obtenção de resultados e exigindo mais responsabilidade fiscal dos governantes (NASCIMENTO, 2010). É nesse contexto que os princípios da governança corporativa foram resgatados na iniciativa privada para serem adaptados à gestão pública visando contribuir para a melhoria da eficiência e eficácia governamental.

Já que a sociedade passou a exigir mais da administração pública, foram publicadas diversas leis e regulamentos com o propósito de institucionalizar, de forma direta ou indireta, a governança pública. Podemos citar, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011), o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994) e principalmente a Carta Magna de 1988.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, organizou o Estado de forma política e administrativa, firmou o sistema de freios e contrapeso e estruturas de controle in-

terno e externo (TCU: RBG, 2014). As demais normas legais a pouco citadas e outras não citadas, mas que cabem aos tema garantem o controle social, limitam e responsabilizam os atos dos agentes públicos e impõem condições necessárias à boa governança pública.

## 2.1a Governança corporativa No Setor Público

### 3.1 Conceitos

Peters (1998) afirm que embora o debate sobre a governança tenha sido em grande parte europeu, está começando a se difundir para os Estados Unidos. Existe alguma evidência objetiva de que as mesmas mudanças - como contratação, parcerias público-privadas e uma variedade de outras interações com o setor privado - afastem o governo de seu papel como fonte central da "alocação autorizada de valores" para a sociedade.

Pode-se encontrar diversos conceitos para a palavra governança, porém destaca-se neste trabalho as definições segundo três importantes instituições: IFAC (Federação Internacional de Contadores), IBGP (Instituto Brasileiro de Governança Pública), e TCU (Tribunal de Contas da União). O conceito de governança segundo a IFAC, 2013:

*Governança compreende os mecanismos (político, econômico, socioambiental, administrativo, legal, etc) colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.*

*Objetivo: garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados. (Gestão Pública)*

*Qualificação: compreende os mecanismos político, econômico, socioambiental, administrativo, legal, etc. (Mecanismos)*

Nota-se que a IFAC apresenta um conceito geral para a palavra governança que diz ser o uso de diversos mecanismos que visam garantir que os resultados sejam definidos e alcançados. Fazendo um contraponto, o Instituto Brasileiro de Governança Pública conceitua a Governança no Setor Público da seguinte forma:

*É o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos Cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados. (IBGP, 2016)*

O conceito estabelecido pelo IBGP trata a governança como um sistema que se utiliza de mecanismos para o alcance de resultados. E o TCU, que realizou diversos estudos para se chegar a um alinhamento conceitual para a governança no setor público, segundo o RBG, estabeleceu o conceito a seguir:

*Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU: RBG, 2014)*

Observa-se que o conceito instituído pelo TCU, assim como os dois conceitos anteriores, trata a governança como sendo o uso de mecanismos para garantir que os resultados definidos sejam alcançados, ou seja, objetiva o aumento do desempenho da gestão. Por conseguinte, é importante que as organizações pratiquem uma

boa governança para alcançar melhores resultados, e para isso é necessário seguir os princípios básicos, as diretrizes e fazer uso das boas práticas de governança pública.

## 2.2 Princípios da Governança

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, publicou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, documento este que está na 5ª edição publicada em 2015. O código define quatro princípios básicos de governança: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Apesar de o código ter sido desenvolvido, inicialmente, com foco nas administrações empresariais, o documento utilizou o termo organizações, com o propósito de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros. Ou seja, o IBGC reafirma a possibilidade do uso dos princípios da governança corporativa para aplicabilidade nas organizações públicas.

A IFAC (2001) publicou o documento Governança no Setor Público, onde definiu-se os princípios da boa governança das administrações públicas, que são: transparência, integridade e prestação de contas. Vejamos na íntegra:

*a) Transparência: necessidade de os altos dirigentes das organizações públicas exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição \*para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.*

*b) Integridade: necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos.*

*c) Prestação de contas: necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido, é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos. (IFAC, 2001)*

Além dos princípios estabelecidos pela IFAC, em 2003 o Australian National Audit Office - ANAO publicou, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta mais três: liderança, compromisso e integração. Já o Banco Mundial (2007) instituiu como princípios para a boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a accountability. Os princípios estabelecidos pela IFAC são basilares, pois é o mínimo a ser observado na busca da boa governança.

## 2.3 Diretrizes da Boa Governança

De acordo com o CIPFA – Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, para o alcance da boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante observar os seguintes itens (CIPFA, 2004):

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;

- d) gerenciar riscos;
- e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas;
- g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- k) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;
- l) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- m) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- n) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;
- o) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- p) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- q) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- r) compreender as relações formais e informais de prestação de contas;
- s) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;
- t) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes;
- u) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- v) x) colocar em prática os valores organizacionais.

De acordo com Peters (1998), a adoção da perspectiva de governança sobre seus papéis e suas oportunidades permite que os governos vejam que podem usar uma série de formas menos diretas de intervenção como meio para atingir seus fins. Esses instrumentos podem parecer, em primeira instância, menos seguros do que os instrumentos mais antigos, mas em uma versão em rede do setor público com atores mais poderosos do setor privado, eles podem ser mais eficazes.

#### **2.4 O Referencial Básico de Governança (RBG) no Setor Público**

O TCU possui a convicção de que a melhoria da governança pública, nos municípios, nos estados e na União é o grande desafio do nosso país, e isto, é o ponto de partida para superarmos desafios maiores impostos ao Estado pela nossa Constituição/88. Desafios como: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária, racionalização dos gastos públicos, investimentos nos principais setores como educação, inovação tecnológica, transporte, energia e telecomunicação, etc. (TCU: RBG, 2014).

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Por ser um órgão de controle externo do Governo Federal, o TCU é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas federais quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.



Desta forma, o TCU preocupa-se com a atuação do Estado e com o objetivo de contribuir para a melhoria da governança no setor público em benefício da sociedade brasileira é que apresentou o Referencial Básico de Governança - RBG, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. O documento reúne boas práticas de governança pública que podem auxiliar num melhor desempenho da gestão pública.

A primeira edição do Referencial Básico de Governança foi publicada em 2013, foi o resultado de um grupo de trabalho instituído com o fim de atender a um dos objetivos do plano estratégico do próprio TCU: “promover a melhoria da governança no TCU”, ou seja, o documento veio com o propósito de melhorar a governança no próprio TCU e também guiar a atuação da gestão das demais entidades públicas.

Em 2014 o TCU publicou a segunda edição do RBG, e ainda, de maneira complementar, publicou-se o documento “Dez Passos para a Boa Governança”. Os documentos estão disponíveis para consulta no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.tcu.gov.br/governanca>>.

## 2.5 Conceitos Fundamentais do Referencial Básico de Governança

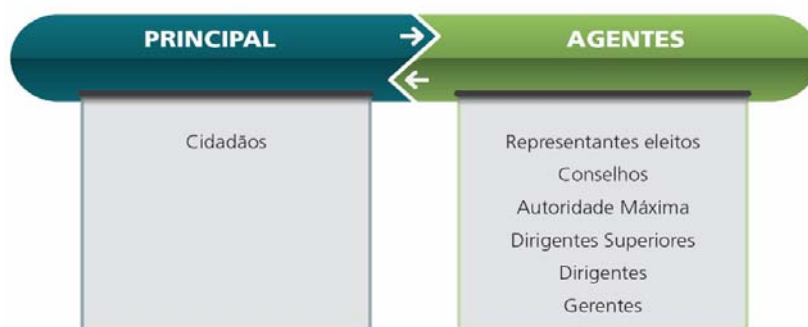
O TCU, por meio de um grupo de trabalho para elaboração do RBG, consultou diversos autores, documentos, artigos científicos, códigos e etc., que tratavam do assunto governança. Desta forma chegou-se a seguinte conceituação:

*Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014)*

A governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais. O RBG objetiva analisar a governança de órgãos e entidades da administração pública, podendo ser aplicados com adaptações às outras perspectivas de observação.

O Referencial expõe a relação “principal e agente” no setor público, onde os cidadãos são considerados o agente “principal” pois detém o poder social e os delegados, os “agentes”, são os representantes eleitos, os dirigentes e colaboradores do setor público, conforme demonstra-se na Figura 1:

**Figura 1:Corresponde aFigura 4 do RBG: Relação principal-agente em um modelo direto de interação.**



Fonte: TCU, 2014, p. 27.

## 2.6 Níveis de Análise

O TCU considerando que a governança não é isenta de custos e que os mecanismos, isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados, concebeu o presente referencial tomando por base quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle.

A abrangência do Referencial Básico de Governança alcança todos os órgãos e entidades governamentais, e em todas as esferas de poder (Federal, estadual e municipal). Conforme o RBG devem ser adotados mecanismos para que as funções de governança no setor público – que são: avaliar, direcionar e monitorar –, sejam executadas. Os principais mecanismos destacados nessa publicação são:

*Liderança: refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.*

*Estratégia: envolve o relacionamento com as partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações envolvidas na sua execução.*

*Controle: abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização. (TCU, 2014)*

É necessária uma liderança forte, séria e comprometida; é necessário, também, que as estratégias sejam claras e bem alinhadas; e, que o controle seja tempestivo e eficiente para corrigir erros e realinhar os planos em busca dos resultados almejados. Os três mecanismos propostos podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos (TCU, 2014). Os mecanismos de governança foram associados a um conjunto de componentes que contribuem, de forma direta ou indireta, para o alcance dos objetivos. Vejamos a figura a seguir que demonstra de forma esquematizada essa relação:

**Figura 2: Corresponde a Figura 10 do RBG: Componentes dos mecanismos de governança.**



Fonte: TCU, 2014, p. 39.

Para o mecanismo liderança temos os componentes: pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional, e sistema de governança. Quanto ao mecanismo estratégia temos: relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional. E os componentes ligados ao controle são: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e *accountability* e transparência.

Para cada componente foram relacionadas algumas práticas de governança. Vejamos agora um quadro resumo com as práticas de governança e suas devidas associações citadas no RGB.

Essas práticas apresentadas são apenas um referencial básico, não sendo consideradas exaustivas. Portanto, o exercício da governança pública é algo complexo, que envolve muitos agentes políticos e administrativos, onde a tomada de decisão é primordial e fazer uso das boas práticas de governança alinhadas a um sistema de controle e monitoramento é um bom caminho a seguir para garantir a otimização dos resultados organizacionais.

**Quadro 1: Relação entre os mecanismos, componentes e práticas de governança.**

Mecanismos	Componentes dos Mecanismos	Práticas Relativas aos Mecanismos
Liderança	L1. Pessoas e Competências	Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Prática L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração. Prática L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
	L2. Princípios e Comportamentos	Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
	L3. Liderança Organizacional	Prática L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos. Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização. Prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno. Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
	L4. Sistema de Governança	Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização. Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas. Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

### Quadro 1: Relação entre os mecanismos, componentes e práticas de governança.

Estratégia	<b>E1. Relacionamento com as Partes Interessadas</b>	<p>Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.</p> <p>Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.</p> <p>Prática E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.</p> <p>Prática E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.</p>
	<b>E2. Estratégia Organizacional</b>	<p>Prática E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.</p> <p>Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.</p> <p>Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.</p>
	<b>E3. Alinhamento Transorganizacional</b>	<p>Prática E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.</p>
Controle	<b>C1. Gestão de Riscos e Controle Interno</b>	<p>Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.</p> <p>Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.</p>
	<b>C2. Auditoria Interna</b>	<p>Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.</p> <p>Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.</p> <p>Prática C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.</p>
	<b>C3. Accountability e Transparência</b>	<p>Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.</p> <p>Prática C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.</p> <p>Prática C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.</p> <p>Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.</p>

Fonte: Produzido pela própria autora a partir de informações constantes no RBG do TCU, 2014.

## 2.7 Os Dez Passos para a Boa Governança

O documento “Dez Passos para a Boa Governança” apresenta de forma sintética uma relação de boas práticas de governança governamental instituídas pelo TCU no Referencial Básico de Governança. Trata-se de um conjunto de orientações que possui o objetivo de demonstrar aos gestores públicos um roteiro simplificado com medidas que se forem seguidas resultaram na melhoria da governança, na maximização dos resultados esperados, e assim, no atendimento aos preceitos da sociedade. A seguir os dez passos para uma boa governança estabelecidos e como podem ser implementados conforme documento do TCU.

## Quadro 2. Dez passos para a boa governança

PASSOS	AÇÕES
1. Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos;	Ao selecionar suas equipes de governo e corpo gerencial, governantes e administradores devem avaliar a idoneidade moral e a reputação dos candidatos; seus conhecimentos, habilidades e atitudes; sua experiência em funções de natureza semelhantes; bem como possíveis impedimentos e conflitos de interesse.
2. Lidere com ética e combata os desvios;	Adotar código de ética e conduta para membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos; Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos; Estabelecer mecanismos para garantir que a Alta Administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
3. Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas;	Adotar código de ética e conduta para membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos; Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos; Estabelecer mecanismos para garantir que a Alta Administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
4. Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação;	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; Estabelecer a estratégia da organização; Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
5. Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas;	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegure sua efetividade; Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização; Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, organizações de controle e outras organizações; Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado.
6. Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las;	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão; Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão e pelo alcance dos resultados; Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização; Responsabilizar-se pela gestão de riscos; Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determine que sejam adotadas providências.
7. Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações;	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas.
8. Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários;	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas.
9. Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização;	Estabelecer a função de auditoria interna; Criar condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
10. Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability; Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; Garantir que indícios de irregularidades sejam apurados de ofício, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Dez passos para a boa governança (TCU, 2014)

### 3. A Governança Pública no Estado do Pará

O Estado do Pará trata a governança a partir da Lei Estadual nº 8.096 de 01/01/2015 que dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. O artigo 1º da citada lei estabelece a finalidade de atuação das políticas públicas estaduais, vejamos:

*Art. 1º A Administração Pública Estadual, orientada pelos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da razoabilidade, da transparência e da eficiência, atuará nas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Estado do Pará, com vistas à inovação, à melhoria da qualidade de vida e dos indicadores sociais, à redução das desigualdades sociais e regionais, de acordo com os objetivos previstos na Constituição do Estado. (LEINº 8.096/2015)*

Esta legislação implementa o **modelo de governança por resultados** visando a busca contínua de melhores resultados para as instituições públicas estaduais, bem como para o atendimento das demandas sociais e para o desenvolvimento integrado do Estado, conforme § 1º do artigo 1º da Lei nº 8.096/2015:

*§ 1º O Poder Executivo, na realização dos objetivos, com observância às diretrizes de equilíbrio fiscal e financeiro, adotará o modelo de governança por resultados, na busca contínua da qualidade do gasto, eficiência da gestão e de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas da sociedade para o desenvolvimento integrado do Estado. (LEINº 8.096/2015)*

Nesse contexto a governança é inserida por meio da competência de Órgãos como: Núcleo de Monitoramento – responsável pela implementação dos Centros Regionais, Secretaria de Estado de Administração (SEAD), Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA) e Casa Civil. Esses órgãos devem agir de forma integrada buscando o alcance de estratégias governamentais e das diretrizes estaduais.

Visando uma melhor organização estadual alguns órgãos foram extintos e outros criados, conforme o artigo 2º da dita lei estadual. Destaca-se a seguir a criação de alguns órgãos de governo do estado a partir da nova reestruturação implantada pela Lei nº 8.096/2015:

- **Centros Regionais de Governo:** com a finalidade de articular, integrar, acompanhar, monitorar e avaliar as ações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, objetivando a promoção do desenvolvimento regional de forma eficiente, harmônica e sustentável;
- **Ouvidoria Geral do Estado:** visa à promoção do exercício da cidadania, tem por finalidade receber, encaminhar e acompanhar denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos, relativas à prestação de serviços públicos em geral, assim como para dar respostas a questionamentos da sociedade em relação às ações governamentais e, ao mesmo tempo, municiar a administração com subsídios sobre o comportamento da relação governo-sociedade;
- **Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento da Gestão (NMG):** com o objetivo de acompanhar e monitorar a execução física e financeira dos projetos e ações dos Programas Prioritários de Governo;

- **Núcleo de Articulação e Cidadania (NAC):** com o objetivo de articular e estimular parcerias entre os três setores da sociedade civil, visando ao desenvolvimento de ações integradas de combate às desigualdades sociais baseadas na responsabilidade social e no voluntariado; o atendimento de situações emergenciais à população em situação de vulnerabilidade social, por meio de programas, projetos e ações sociais, diretamente e/ou em articulação com os órgãos da Administração Pública Estadual; contribuindo para o fortalecimento do Terceiro Setor no que diz respeito a organizações e projetos sociais, identificados no Estado do Pará;
- **Núcleo de Relações com os Municípios e Entidades de Classe:** com o objetivo de coordenar e mobilizar as ações políticas do governo junto aos municípios, interagindo para a efetivação da agenda governamental com os representantes dos municípios e entidades de classe;
- **Núcleo de Relações Institucionais:** com o objetivo de fortalecer as relações com os órgãos e entidades governamentais, com a União e Estados;
- **Núcleo de Representação do Estado do Pará no Distrito Federal:** com o objetivo de dar o suporte administrativo e de comunicação social ao Governo do Estado nas ações desenvolvidas no Distrito Federal.

A Lei nº 8.096/2015, em seu artigo 12 traz algumas modificações na finalidade, estrutura e competência da SEAD. Sendo que:

*Art. 2º A Secretaria de Estado de Administração - SEAD, criada pela Lei nº 4.582, de 24 de dezembro de 1975, como órgão da administração direta do Estado, subordinada diretamente ao Governador do Estado do Pará, tem por finalidade institucional formular, normatizar, executar e avaliar as políticas públicas nas áreas de gestão de pessoas, gestão da cadeia logística, gestão de patrimônio, gestão do desenvolvimento organizacional e governança pública, gestão da prestação de serviços públicos à população e gestão da saúde ocupacional, visando à integração e ao alinhamento das políticas públicas e dos sistemas de gestão no âmbito do Poder Executivo Estadual. (LEINº 6.563/2003, ALTERADA PELA LEINº 8.096/2015)*

Dentre as demais modificações instituídas na estrutura da SEAD, por meio da Lei nº 8.096/2015, temos a criação da Diretoria de Desenvolvimento Organizacional e Governança Pública (DDG) que compete planejar, executar, controlar e acompanhar as ações e projetos de modelagem organizacional, de desenvolvimento de carreiras, de governança pública e a gestão do Serviço de Atendimento à População “Estação Cidadania”, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

A SEAD elaborou um modelo de melhoria da gestão com ênfase em governança pública para promover diagnósticos e melhorias anuais. Esse modelo teve como referencial o modelo do TCU e o Modelo de Excelência na Gestão – MEGP.

A governança pública no estado do Pará iniciada a partir da referida Lei possui ações e práticas que estão alinhadas com o Programa Pará Sustentável e com o Modelo de Gestão para Resultados constantes no Planejamento Estratégico do Governo. Também foi implementado o Sistema SIGOV que institui o protocolo online para agilidade e transparência na comunicação administrativa do Estado.

E ainda, no site da SEAD, encontra-se a aba “Transparência Pública” na qual consta diversas informações como: ações e programas do estado, prestações de contas anuais, auditorias externas, licitações e contratos, convênios, execução de despesas, informações sobre os servidores públicos e serviços de informação ao cidadão. Tudo isso visando o cumprimento da transparência pública e acesso a informação pelo cidadão.

### 3.1 A Adoção das Boas Práticas de Governança no Estado do Pará

Com base nos Dez Passos para a adoção das boas práticas de gestão, será demonstrado o percentual de adoção da Governança no Estado do Pará no Quadro 3, a seguir:

**Quadro 3. percentual de adoção da Governança no Estado do Pará**

OS DEZ PASSOS	AÇÃO DO ESTADO DO PARÁ	ADOÇÃO( sim ou não)
1- Escolha dos líderes competentes e avalie seus desempenhos;	Realizado pela Diretoria de Desenvolvimento Organizacional e Governança Pública (DDG)	Sim
2- Lidere com ética e combata os desvios;	Não identificado	Não
3- Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas;	Centros Regionais de Governo	Sim
4- Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação;	A SEAD elaborou um modelo de melhoria da gestão	Sim
5- Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas;	Núcleo de Articulação e Cidadania (NAC):	Sim
6- Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las;	ações e práticas que estão alinhadas com o Programa Pará Sustentável e com o Modelo de Gestão para Resultados constantes no Planejamento Estratégico do Governo	Sim
7- Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações;	Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento da Gestão (NMG)	Sim
8- Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários;	Não identificado	Não
9- Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização;	Não identificado	Não
10- Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.	“Transparência Pública”	Sim
100%		70 %

Fonte:Elaborada pelas autoras ( 2016)



Verifica-se que o Estado do Pará, desde 2015, iniciou o processo de adoção das boas práticas de governança por meio da legislação, atendendo o percentual de 70% dos dez passos de melhorias instituídos pelo Tribunal de Contas da União.

#### 4. Considerações Finais

A governança pública tornou-se uma necessidade da administração pública devido a evolução dos modelos administrativos. A Gestão Pública surgiu com o propósito de combater a excessiva hierarquização e formalidade do modelo anterior propondo uma gestão pública mais estruturada com o fim de reduzir custos e maximizar resultados. Ao mesmo tempo ocorre um crescente apelo social clamando por melhores resultados na gestão pública, maior transparência dos atos de gestão e de maior responsabilidade sobre esses atos. Isso vem a culminar no crescente número de leis, regulamentos, códigos de ética, etc., para garantir que o clamor social seja atendido.

Neste contexto a governança pública é inserida para auxiliar a administração pública na busca de resultados mais satisfatórios no campo organizacional, econômico, político e social. O cidadão é como se fosse o 'acionista' da empresa 'Estado', sendo assim tem todo o direito de saber como os seus investimentos estão sendo geridos e quais os resultados alcançados. Buscando dar respostas satisfatórias para a sociedade o Estado passou a fazer uso dos princípios, diretrizes e das boas práticas de governança governamental.

Esse estudo se propôs em demonstrar se as novas práticas de Governança Pública instituídas pelo TCU estão sendo adotadas na Administração Pública do Estado do Pará, e pelo exposto chega-se à conclusão que sim, porém somente 70% dos dez passos foram implantados por meio de legislação. A partir da Lei nº 8.096/2015 e demais informações fornecidas pela SEAD percebemos o empenho do estado do Pará em se reestruturar administrativamente visando menor desperdício, mais agilidade, transparência e excelência na qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Desta forma, fica a sugestão para que futuras pesquisas desenvolvam e ampliem os resultados aqui evidenciados, pois em nenhum momento tentou-se esgotar o tema da governança pública no estado do Pará. Esse tema é de grande importância e merece ser aprofundado em futuras discussões em benefício da sociedade paraense, já que está é a principal afetada pelas políticas públicas e pelo bom funcionamento da máquina pública. 🌐

## Referencias

- ANAO. Australian National Audit Office. Public sector governance: better practice guide. Framework, processes and practices, 2003. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/~media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2016.
- BRASIL. Lei Estadual nº 8.096, de 01 de janeiro de 2015: dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências, 2015. Disponível em: <[http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/lp2015\\_08096\\_lei\\_8.096\\_de\\_1.1.2015.pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/lp2015_08096_lei_8.096_de_1.1.2015.pdf)>. Acessado em: 22 de novembro de 2013.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 2008. Burocracia pública na Constituição do Brasil. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acessado em: 01 de outubro de 2016.
- CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. The good governance standard for public services, 2004. Disponível em: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>. Acessado em: 01 de outubro de 2016.
- CÓDIGO DAS MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 5º ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108 p.
- DEZ PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília: TCU, 2014. 28 p.
- DALLARI, D. D. A. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GOVERNANÇA PÚBLICA: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2º ed. Brasília: TCU, 2014. 80 p.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. Governance in the public sector: a governing body perspective. Study 13. International Public Sector Study, New York: IFAC, 2001.
- IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acessado em: 01 de outubro de 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Governança Corporativa. Disponível no site: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acessado em: 10 de outubro de 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA – IBGP, 2016. Disponível em: <<http://http://wikigov.net/>>. Acessado em: 01 de outubro de 2016.
- LUNARDI, Guilherme Lerch. Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional. Porto Alegre, 2008. 200 p.
- MONTEIRO, Renato Pereira; HAMMES, Priscila. GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: Estudo de seus princípios para alcance da eficácia na gestão pública. 2014. Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/474>>. Acessado em: 10 de outubro de 2016.
- MARQUES, Marcelo. Administração Pública: uma abordagem prática. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2008.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão Pública. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2010.
- PETERS, B. GUY, PIERRE, JOHN. Governance without Government? Rethinking Public Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, no 2, 1998, pp. 223- 243.

WORLD BANK. Governance and Development. Washington D. C.: World Bank, 1992.

WORLD BANK. Chapter 12. governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ETGLO>. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ETGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acessado em: 01 de outubro de 2016.

## Sobre los autores/ About the authors

Elena Pantoja de Moraes Pós-graduanda de Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Políticas Públicas e Governança pela EGPA/PA. Auditoria da Gestão Municipal do Meio Ambiente com Ênfase em Projetos Ambientais. Graduação em Ciências Contábeis pela FACL/PA. Leila Marcía Elias Doutoranda em Planejamento e Desenvolvimento Regional. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional. Contadora. Universidad Federa do Pará (Brasil). Josep Pont Vidal es Profesor Titular Administración Pública, Teoría de las Organizaciones y Sociología política en el Núcleo de Altos Estudios Amazônicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA) Brasil. Coordinador del Grupo de Análisis de Organizaciones, Políticas Pública, Gobernanza, Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonia” (GOPPCA) (grupo CNPq)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515