UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

JOÃO AUGUSTO PINTO VIANNA

GESTÃO FISCAL E PLURALIDADE DE ATORES: A GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ

FORTALEZA - CEARÁ
2023

JOÃO AUGUSTO PINTO VIANNA

GESTÃO FISCAL E A PLURALIDADE DE ATORES: A GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Neiara de Morais Bezerra.

FORTALEZA - CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Vianna, João Augusto Pinto.
Gestão fiscal e pluralidade de atores: a governança nos municípios do estado do Amapá [recurso eletrônico] / João Augusto Pinto Vianna. - 2023.
103 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof.ª Dra. Neiara de Morais Bezerra.
1. governança. 2. gestão fiscal. 3. atores Sociais. 4. estado do Amapá.. I. Título.

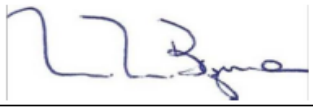
JOÃO AUGUSTO PINTO VIANNA

GESTÃO FISCAL E PLURALIDADE DE ATORES: A GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 27/02/2023

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Neiara de Morais Bezerra (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof.ª Dr.ª Kátia Paulino dos Santos
Universidade Estadual do Amapá - UEAP

Prof. Dr. Alexandre Sobreira Cialdini
Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ/CE

gov.br Documento assinado digitalmente
ALEXANDRE SOBREIRA CIALDINI
Data: 08/03/2023 17:35:11-0300
Verifique em https://verificador.iti.br

RESUMO

A governança pública é um modelo de administração pública que surgiu do modelo gerencial, sendo pautada na transparência, na eficiência e na economicidade da atuação pública e na pluralidade de atores, algo que não é uma realidade na gestão fiscal dos municípios do Estado do Amapá, a qual encontra-se centralizada nas mãos dos Secretários e dos Chefes do Poder Executivo, havendo pouquíssimo espaço para a participação popular. Por essa razão, o objeto da pesquisa é a gestão fiscal dos entes locais do Amapá e seus atores, com o escopo de identificar as principais resistências e entraves para a sua descentralização. Para isso, utilizou-se levantamento bibliográfico, dados oficiais emitidos pelo TCE/AP, IBGE, ICS/SDSN e pelos próprios entes municipais, bem como entrevistas com os atores locais e com os primeiros conselheiros do Conselho de Gestão Fiscal do Município de Maringá/PR, sendo esta pesquisa qualitativa. Após a análise dos dados, das entrevistas e do cruzamento das informações, conseguiu-se identificar o monopólio da gestão fiscal nos municípios do Amapá, a pouca adesão destes às práticas de governança e significativa distância destes da boa governança fiscal, podendo a pluralidade de atores ser um fator importante para a mudança desse cenário.

Palavras-chave: governança; gestão fiscal; atores Sociais; estado do Amapá.

ABSTRACT

Public governance is a model of public administration that emerged from the managerial model, being based on transparency, efficiency, and economy of public action and on the plurality of actors, something that is not a reality in the fiscal management of the municipalities of the state of Amapá, which is centralized in the hands of the Secretaries and Chiefs of the Executive Branch, with very little room for popular participation. For this reason, the object of the research is the fiscal management of local entities in Amapá and its actors, with the aim of identifying the main resistances and obstacles to its decentralization. For this, a bibliographic survey was used, in addition to official data issued by the TCE/AP, IBGE, ICS/SDSN and the municipal entities themselves, as well as interviews with local actors and with the first councilors of the Fiscal Management Council of the Municipality of Maringá/PR, constituting qualitative research. After analyzing the data and the interviews and crossing information, it was possible to identify the monopoly of fiscal management in the municipalities of Amapá, their little adherence to governance practices and their significant distance from good fiscal governance, with the possibility of a plurality of actors being an important factor in changing this scenario.

Keywords: governance; tax management; social actors; state of Amapá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelos de governança em rede 28
Figura 2 – Ciclo de políticas públicas 35

Quadro 1 – Dez passos para a boa governança 45
Quadro 2 – Perfil dos secretários municipais entrevistados 81

Gráfico 1 – Comparação do estágio de capacidade em liderança 78
Gráfico 2 – Comparação do estágio de capacidade em estratégia 79
Gráfico 3 – Comparação do estágio de capacidade em controle 80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8
2 POLÍTICA PÚBLICA FISCAL NO BRASIL 14
2.1 Do patrimonialismo à governança 15
2.2 Pluralidade de atores na governança 25
2.3 Política fiscal como política pública 31
3 GOVERNANÇA FISCAL 40
3.1 Governança pública no Brasil 42
3.2 A governança fiscal 55
4 PERCURSO METODOLÓGICO 63
5 GOVERNANÇA FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ 69
5.1 Orçamento, finanças e transparência 72
5.2 Diagnóstico da governança fiscal dos municípios segundo o TCE/AP 76
6 ATORES DA GESTÃO FISCAL: PERCEPÇÕES ORIUNDAS DAS ENTREVISTAS 81
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 92
REFERÊNCIAS 96
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS 101
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS CONSELHOS 103

1 INTRODUÇÃO

> “Não sou nem otimista, nem pessimista. Os otimistas são ingênuos e os pessimistas amargos. Sou um realista esperançoso. Sou um homem de esperança.”
>
> (Ariano Suassuna)

O Brasil vivenciava um cenário político delicado, em que as práticas democráticas estavam sendo severamente criticadas, a participação popular era cada vez mais amordaçada e a transparência dos atos públicos eram uma exceção à regra do sigilo adotada pelo governo federal.

Essas situações podem ser exemplificadas por meio da exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)[1] e da decretação de sigilo de 100 anos das informações referentes a visitas e acessos ao Palácio do Planalto[2] e ao processo disciplinar contra o ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello[3].

Contudo, é possível identificar, no atual governo, o início de uma reestruturação e reconstrução de práticas democráticas, com a abertura de diálogos com os movimentos sociais e a participação popular, com a criação, por exemplo, do Conselho de Participação Social e do Sistema de Participação Social Interministerial, os quais foram instituídos, respectivamente, pelo Decreto n. 11.406, de 31 de janeiro de 2023[4], e pelo Decreto n. 11.407, de 31 de janeiro de 2023[5].

Uma das principais características da democracia é a participação popular, seja por meio da possibilidade de contestação pública, seja por meio da

---

[1] Decreto Presidencial 10.224, de 05 de fevereiro de 2020. O Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 651, concluiu que as mudanças promovidas pela referida norma afrontam o princípio da vedação do retrocesso institucional em matéria ambiental e da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais.

[2] Requerimento de informação sobre a imposição ao sigilo de cem anos referente aos crachás de acesso ao Palácio do Planalto. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2049226. Acesso em: 24 fev. 2023.

[3] A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 852) que tramita no STF analisa o Exército Brasileiro, que decretou sigilo de 100 anos sobre o procedimento administrativo disciplinar instaurado contra o general Eduardo Pazuello.

[4] Decreto n. 11.406, de 31 de janeiro de 2023, que institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.406-de-31-de-janeiro-de-2023-461369516. Acesso em: 24 fev. 2023.

[5] Decreto n. 11.407, de 31 de janeiro de 2023, que institui o Sistema de Participação Social. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.407-de-31-de-janeiro-de-2023-461262467. Acesso em: 24 fev. 2023.

participação na gestão, direta ou indiretamente (DAHL, 2015), e a governança pública está alinhada diretamente a esses preceitos, distanciando-se dos ideais patrimonialistas e centralizadores.

Para que isso ocorra de maneira satisfatória e com o mínimo de risco, é imprescindível que a gestão possua um sistema de liderança, direcionamento e monitoramento eficiente, ou seja, que exista uma estrutura de governança bem definida, atuante e participativa.

A governança é compreendida pelo Banco Mundial como uma estrutura de funções, processos e tradições organizacionais que objetivam assegurar que o planejamento seja executado de formar a alcançar metas e resultados, buscando maior efetividade e economicidade das ações (WORLD BANK, 2013)[6]. Essa lógica se impõe à esfera pública e se aplica perfeitamente a ela.

Na governança pública, o proprietário é definido como sendo a própria sociedade, que financia, por meio dos impostos, as tarefas do Estado. Nesse contexto, os agentes são os responsáveis por converter os recursos da sociedade, entregando bens e serviços de interesse público. Ela compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade, sob risco de não refletirem as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas serem inadequadas e os resultados esperados não impactarem positivamente a sociedade.

Os Estados democráticos devem se afastar de práticas que prezem pela centralização do poder e cujas decisões sejam tomadas à revelia do conhecimento e da participação da sociedade, visto que isso enfraquece e esvazia a participação institucionalizada[7].

Ao considerar a Governança como modelo de administração pública, ela é adotada em todas as áreas, inclusive a fiscal. Logo, para que a gestão fiscal seja

---

[6] Nesse mesmo sentido, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) dispõe que “as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade” (MAFFEI, 2015, p. 73), ou seja, é por meio da governança que se direcionam, monitoram e incentivam as organizações segundo os interesses dos proprietários.

[7] Com escopo de corroborar o exposto, Morais, Silva e Frota (2021), de maneira metafórica, dispõem que “[…] a participação institucionalizada se encontra acuada, adoecida e, em certa medida, abandonada como um doente sem identificação no leito de um hospital qualquer, e desenvolver o argumento de que, no contexto atual de recessão democrática, a participação deve ser resgatada desse ‘lugar’ para voltar à reflexão e reinvenção pelo campo progressista” (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021, p. 225).

mais eficiente, esta não deve ser exercida por apenas um ator, principalmente se este é o próprio responsável pela gestão, pois isso compromete as próprias funções de liderança, estratégia e controle. É inerente à governança a multiplicidade de atores e, preferencialmente, entre estes deve estar a participação social, justamente para garantir maior imparcialidade e impessoalidade na gestão, o que, consequentemente, refletirá na efetividade e economicidade dos atos estatais.

A descentralização da gestão fiscal, juntamente com a participação social, possibilita um direcionamento para o desenvolvimento de políticas públicas capazes realmente de atender à demanda da sociedade, além de fortalecer o controle social, que é outro pilar da democracia brasileira. Nada mais justo e coerente que os titulares do poder, o povo, possam participar da gestão, principalmente a fiscal, e tenham disponibilizados instrumentos necessários, sejam informacionais, sejam de espaço, para controlá-la.

Não há na literatura um rol taxativo acerca das características mínimas para se configurar uma boa governança, contudo, é possível elencar alguns elementos típicos delas: participação e envolvimento dos cidadãos no processo decisório; transparência das ações institucionais e do gestor, com o escopo de disponibilizar de maneira acessível e compreensível os atos e a prestação de contas; obediência às normas, visando à segurança jurídica; colaboração entre setor público e privado e o estabelecimento de canais de diálogo entre os agentes econômicos envolvidos; e a satisfação das necessidades dos cidadãos.

A “boa-governança”, segundo o Banco Mundial (1989, p.1), é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”, ou seja, são estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas nos direcionamentos das instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo e econômico em um contexto democrático.

No âmbito das finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) possibilitou avanços na estrutura de governança fiscal. Essa lei inovou ao trazer regras e mecanismos que proporcionam maior grau de responsabilidade na condução das finanças públicas por parte dos agentes estatais.

No sentido de controlar as finanças públicas de forma atenta, robusta e responsável e baseando-se nos princípios da governança pública da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade, a LRF estabeleceu que o

Conselho de Gestão Fiscal é o responsável pelo acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e operacionalidade da Gestão Fiscal, conforme preceitua o artigo 67.

Apesar de o referido dispositivo legal ter 22 anos, até hoje o referido Conselho não foi regulamentado, tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar PLP 210/2015, o qual, apesar de conter vários apensos, inclusive de 2021, está parado na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da referida Casa Legislativa desde 03/05/2018[8].

A LRF refere-se à União, contudo, não obsta que os demais entes instituam, dentro de sua competência, o referido Conselho, o que já é uma realidade no âmbito do estado do Amapá, visto a existência do Conselho Estadual de Gestão Fiscal. No entanto, nenhum município do Amapá o instituiu.

O Conselho de Gestão Fiscal, assim como os conselhos participativos da saúde e da assistência social, atua como um ator importantíssimo de governança fiscal, visto seu papel de direcionar, monitorar e incentivar as organizações através de mecanismos internos e externos, buscando sempre harmonizar a relação entre a sociedade e a autoridade tributária para que as boas práticas, resultantes dessa simetria, proporcionem a simplificação fiscal e a gestão eficiente, o que torna a política fiscal mais transparente e eficiente.

Os conselhos participativos são um avanço da democracia em busca da maior participação social na gestão pública, sendo um dos meios existentes em que o povo é capaz de exercer seu poder, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Muito embora a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal defina, para a gestão pública, maior grau de responsabilidade em relação ao desempenho econômico e à transparência das suas ações, o avanço prático é bastante pequeno em nossa esfera local. A maioria dos entes municipais do Amapá não aplica os princípios da governança pública e não adota mecanismos de boa governança fiscal voltados para o atingimento do bem-estar social, como será visto no decorrer do estudo.

Registra-se desde já que o conselho não é o único ator que pode atuar na gestão fiscal, havendo outros atores tão importante quanto, como os outros órgãos

[8] Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2075450. Acesso em: 24 fev. 2023.

públicos, a sociedade civil organizada e o próprio cidadão, como indivíduo, que pode agir, controlar e contribuir com a gestão fiscal.

A governança e a gestão fiscal despertaram minha atenção em 2017, quando, como Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), iniciei, juntamente com uma comissão de outros servidores, uma fiscalização específica na área da governança e gestão fiscal do estado do Amapá e todos os municípios, em que se identificou a centralização da gestão fiscal na figura dos Secretários Municipais da pasta e dos Prefeitos, o que foi ratificado no segundo ciclo do referido trabalho. Ademais, desde 2019, estou à frente da Coordenadoria da Receita Municipal do TCE/AP, cujos trabalhos desenvolvidos permitiram perceber a deficiência da gestão fiscal municipal e a ausência de pluralidade de atores nelas.

Os municípios do estado do Amapá vivenciam um verdadeiro “monopólio” da gestão fiscal, em que as funções de liderança, estratégia e controle, em regra, concentram-se nas mãos de um único ator: o responsável pela gestão. Tal situação faz cair por terra várias diretrizes para a boa governança, além de comprometer princípios basilares da Administração Pública, como impessoalidade e imparcialidade.

Utiliza-se o termo “monopólio” não no sentido estritamente econômico referente ao controle que uma empresa ou indivíduo exerce, sem concorrência, sobre venda ou oferta de um produto, aumentando exageradamente o seu preço, mas sim na ideia de centralização, concentração de atribuições em um único agente, conforme analisado por Mises (2010), que o apresenta como sendo o poder que um ou mais indivíduos têm de privar aqueles que não seguem suas regras, fazendo com que, dessa forma, não haja participação e nem competição.

As experiências profissionais me mostraram a realidade dos municípios amapaenses quanto à governança, e as leituras, reflexões e inquietações advindas do mestrado me fizeram indagar as razões dessa realidade, fazendo surgir assim a pergunta norteadora desta pesquisa, que é a seguinte: quais fatores contribuem para que a gestão fiscal nos municípios do Amapá mantenha-se como monopólio de atores políticos locais?

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi identificar e analisar os fatores, as resistências e os entraves para a manutenção do monopólio da gestão fiscal nos Município do Amapá, enquanto que os objetivos específicos foram: examinar o entendimento doutrinário e normativo acerca dos modelos de

administração pública e sobre a possibilidade de enquadrar a política fiscal como política pública; analisar a pluralidade de atores como condição *sine qua non* da governança e da democracia; investigar como a doutrina e o sistema normativo compreendem a Governança Pública e a Governança Fiscal; realizar o diagnóstico da governança fiscal nos Municípios do Estado do Amapá; e verificar experiencias de pluralidades de atores na gestão fiscal Municipal.

Utilizando a análise bibliográfica e documental, bem como as entrevistas com os atores locais e com os primeiros conselheiros do Conselho de Gestão Fiscal do município de Maringá/PR, conseguiu-se identificar os entraves para o fim monopólio da gestão fiscal nos municípios do Amapá e os benefícios advindos quando essa gestão é participativa, e não restrita aos gestores da pasta.

A presente pesquisa foi desenvolvida fazendo, primeiramente, uma análise teórica dos modelos de Administração Pública e da política fiscal como uma política pública, cuja descrição e relação são visualizadas na seção 2, “Política pública fiscal no Brasil”.

Em seguida, a seção 3, “Pluralidade de atores na governança”, preocupou-se em demonstrar que essa é uma característica inerente à governança e à democracia e que os atores que podem contribuir com a gestão pública são inúmeros, indo desde conselhos participativos até outros órgãos públicos, instituições privadas e a sociedade civil organizada.

Posteriormente, adentrou-se na governança fiscal, iniciando uma análise da governança pública no Brasil e, posteriormente, como os doutrinadores e estudiosos entendem a governança fiscal, conforme exposto na seção 4.

Já com o escopo de entender todo o processo metodológico utilizado na pesquisa, a seção 5, “Percurso metodológico”, apresenta todo o caminho percorrido, desde a seleção do objeto até as técnicas utilizadas e a natureza da pesquisa.

A seção 6, “Governança fiscal dos municípios do estado do Amapá”, contém o diagnóstico de como a gestão fiscal desses entes se comporta em relação à governança pública, havendo uma análise orçamentária, financeira, de transparência e o diagnóstico fornecido pelo TCE/AP.

Por fim, antes das considerações finais e do referencial bibliográfico, há a análise das entrevistas realizadas com os secretários municipais de Finanças do Amapá e com os primeiros conselheiros do Conselho de Gestão Fiscal do Município de Maringá/PR.

2 POLÍTICA PÚBLICA FISCAL NO BRASIL

A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, visando a assegurar a estabilidade e o crescimento econômico, o financiamento das políticas públicas e uma trajetória sustentável da dívida pública, cujas atividades englobam desde a estratégia para a arrecadação dos tributos de sua competência e a concessão de benefícios fiscais com o escopo de gerar desenvolvimento social e econômico local até as ações voltadas para o combate a sonegações fiscais e a transparência da gestão (BALEEIRO, 2006; CIALDINI, 2020; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

No país, a eficiência das políticas fiscais está diretamente relacionada ao elevado grau de responsabilidade fiscal da gestão, ou seja, quanto mais as ações forem planejadas de maneira adequada, houver uma gestão de risco eficaz e houver transparência das ações, maiores serão os resultados alcançados pelas políticas públicas nessa área.

Ressalta-se que essas políticas buscam o desenvolvimento econômico e social do ente, por meio da criação de empregos, do aumento dos investimentos públicos e privados e da ampliação da rede de proteção social, visando à redução da pobreza e da desigualdade.

As políticas públicas fiscais não podem ser negligenciadas e nem realizadas à margem da coletividade, visto que os beneficiários finais delas são os cidadãos, pois são elas, inclusive, as responsáveis pela captação de recursos para o financiamento de todas as outras políticas públicas.

A forma como essas políticas públicas serão realizadas dependerá muito de como o poder público é gerido. Desse modo, antes de adentrar na política fiscal como uma política pública, entende-se de extrema relevância percorrer os modelos de Administração Pública, sua evolução e características, visto que, dependendo do modelo de atuação preponderante que seja adotado pelo Estado, a gestão fiscal apresentará perfis e nuances diferentes.

Sendo assim, a subseção 2.1, “Do patrimonialismo à governança”, conterá reflexões acerca da evolução dos modelos de atuação da Administração Pública e suas principais características para que, na subseção 2.2, “Política fiscal como política pública”, seja apresentada a parte teórica, doutrinária e conceitual acerca desse assunto.

2.1 Do patrimonialismo à governança

As políticas públicas são elaboradas e efetivadas por meio do Estado, o qual, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (2017, p. 149), pode ser compreendido como “regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal”, sendo esta a concepção responsável por operacionalizar e efetivar as ações capazes de atender às necessidades da população, mitigando suas dores e demandas.

Nesse sentido, a Administração Pública pode ser compreendida “como um conjunto de órgãos e de servidores que, mantidos com recursos públicos, são encarregados de decidir e implementar as normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública” (SILVA, 2013, p. 1).

No Brasil, desde seu surgimento até os dias atuais, ela passou por significativas evoluções no decorrer da história, adotando inicialmente o modelo de gestão patrimonialista, passando pelo burocrático weberiano, gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001) e pela governança. Esses modelos não podem ser vistos como fases ou etapas independentes cujas características se esgotam com o surgimento do novo modelo, havendo, por exemplo, práticas patrimonialistas presentes no modelo gerencial. Sendo assim, registra-se que há sobreposição entre eles, sendo possível encontrar métodos e práticas administrativas típicas de um no outro.

O modelo de gestão patrimonialista no país foi preponderante na Administração Pública no período compreendido entre o Brasil Colônia e a República Velha, enquanto Getúlio Vargas, em 1930, iniciou a implementação do modelo burocrático, o qual perdurou até o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando iniciou-se o modelo gerencial.

A mudança de um modelo para outro é chamado de reforma pela doutrina. Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (2017, p. 6):

> A primeira reforma foi a reforma burocrática, a reforma que Max Weber analisou de maneira definitiva. Foi a reforma que rejeitou a administração patrimonialista e a tornou profissional. Ela foi inevitável, porque o Estado liberal era incompatível com a administração patrimonialista. A reforma gerencial é igualmente inevitável; é uma decorrência necessária do estado

> social, como este foi uma decorrência lógica da transição dos países ricos para a democracia e o aumento de poder para o povo que isso significou.

O patrimonialismo é característico das sociedades pré-democráticas, sendo o primeiro modelo de gestão adotado no Brasil, surgindo no país junto com sua colonização pelos portugueses. Para Santos (2017, p. 849):

> A administração patrimonialista é baseada nos Modelos de Estados Absolutistas do século XVIII, onde o administrador não diferencia o patrimônio particular do estatal. O sistema tinha como alicerce a dominação tradicional, uma espécie de troca entre os súditos e o governante.

A confusão entre público e privado é típica desse modelo. Os agentes políticos utilizam-se da função pública para atender a seus próprios interesses, prevalecendo os desejos pessoais em detrimento dos da sociedade. Segundo Raquel Gandini (2008), a Administração Pública que adota esse modelo possui os seguintes traços:

> […] a indistinção clara e efetiva entre as esferas e patrimônio públicos e privados, a frequente predominância do poder executivo sobre os poderes legislativo e o judiciário, a ausência da tradição de bases contratuais em suas relações de poder. A estes aspectos se acrescentam, consequentemente, a debilidade de instituições representativas e o predomínio de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudilhistas, mesmo em tempos republicanos. Também tem sido constante o exercício do poder por parte de uma camada burocrática e elite política, de forma centralizada (GANDINI, 2008, p. 203-204).

Compreende-se que, mesmo em tempos republicanos, é possível que governos adeptos à manipulação das massas, principalmente com utilização de fatos inverídicos, e à presença das forças militares na gestão aproximem-se dos ideais patrimonialistas e, consequentemente, gerem problemas relacionados à harmonia entre os poderes, à prevalência do interesse privado e/ou de pequeno grupo em detrimento do interesse público e à não oficialidade dos atos como prática. Corroborando esse entendimento, Flávia Carvalho Mendes Saraiva (2019, p. 339) leciona que:

> […] a expressão ‘patrimonialismo’ é bastante utilizada, principalmente quando se discute os problemas que envolvem corrupção, ausência de participação política das classes populares, a concentração de poder nas mãos de algumas famílias e até mesmo a atuação do Poder Judiciário no favorecimento de indivíduos.

Observa-se que, devido a privilegiar a vontade de uma minoria, a qual não se refere a uma classe socialmente excluída ou marginalizada, mas sim a um grupo ao qual o agente pertence ou em cujo apoio tem interesse, o patrimonialismo é propício a práticas irresponsáveis com a coisa pública, visto que os agentes são vistos como superiores aos governados, havendo uma nítida relação de submissão, característica do patriarcalismo. Sobre isso, Max Webber (1999) dispõe que o patrimonialismo e o patriarcalismo estão diretamente relacionados, sendo que este é uma das formas de dominação existentes daquele, constituída por meio da relação de subordinação entre o agente público e os membros da sociedade, o qual pode utilizar-se da crença, da estrutura econômica ou da força para impor sua vontade e se fazer obedecer.

No Brasil, essa relação é visivelmente identificada na Administração Pública no período da Colônia, do Império e da República Velha, quando estas eram executadas, respectivamente, pelos colonizadores, pelo imperador e pelos coronéis, oligarcas e militares, cuja relação de subordinação e dominação para o atingimento de interesses particulares em detrimento dos públicos ainda era muito presente, até a chegada do Estado Novo.

No entanto, ressalta-se que, como dito anteriormente e mesmo correndo o risco de redundância na informação, o surgimento de uma nova forma de a Administração Pública atuar não exclui que determinados governos, mesmo atualmente e em cenários democráticos e republicanos, utilizem-se das práticas típicas do patrimonialismo.

A última Era Vargas, iniciada em 1937, deu origem ao Estado Novo, caracterizado pela intervenção do poder público na economia e pelo início da adesão ao modelo de gestão burocrático, com a reestruturação da Administração Pública.

Com o avanço do capitalismo industrial, a impossibilidade de o patrimonialismo suprir as necessidades sociais e o desenvolvimento de uma democracia mais complexa, surgiu o modelo de gestão burocrático com a separação do ideal público do privado e o foco na eficiência dos serviços públicos, cujas principais características são: “[…] a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor público, como também a ideia de poder racional legal. Os controles administrativos funcionam visando evitar a corrupção” (BELLETTI *et al.*, 2014, p. 2).

Sobre essa questão, Santos (2017, p. 851) ensina que são:

> […] características da administração burocrática: a impessoalidade, o profissionalismo, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública. Há uma desconfiança excessiva em relação aos servidores. Por isso, o modelo promove um controle rígido dos processos, da seleção de servidores, contratações de serviços e produtos, inclusive das atividades de atendimento ao público.

Constata-se que o modelo burocrático preza pelo formalismo, pela impessoalidade e pelo profissionalismo, e as normas e regulamentos são práticas para a materialização e padronização das ações estatais, as relações passam a ser institucionais e o acesso aos cargos começa a ser por competência técnica do agente.

Nesse sentido, identifica-se que as características desse modelo são totalmente contrárias às do anterior, priorizando a profissionalização e modernização da Administração Pública, baseando-se na eficiência dos serviços públicos, no ingresso de agentes por meios mais objetivos, na padronização das normas e no estabelecimento e fortalecimento das ações de controle. Sobre esse modo de governar, Esteves (2009, p. 37) ensina que:

> Tem por objetivo garantir o cumprimento da lei e a igualdade jurídica de oportunidades dos cidadãos, com a finalidade de contribuir com a regulação das condições de estabilidade econômica e social, o desenvolvimento do Estado de Direito e do livre mercado.

É um modelo que visa estabelecer processos e regulamentá-los, e o cidadão apresenta um papel limitado de mera consulta. No Brasil, Getúlio Vargas realizou a primeira reforma administrativa no país, chamada de reforma burocrática, a qual foi marcada pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), conforme ensina Flávia Carvalho Mendes Saraiva (2019, p. 348):

> A partir de 1937, promoveu o governo uma série de reformas que transformaram o aparelho estatal, tanto em sua forma de composição quanto em seu funcionamento. Nesse período foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais. Em 1938, é publicado o Decreto-Lei 579, que aperfeiçoou a reforma e organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que absorveu o Conselho Federal do Serviço Público, tendo também como finalidade a promoção da formação de um quadro de servidores públicos nos estados, através da padronização de condutas orientadas pelo governo central.

Mesmo durante um período ditatorial, o DASP é visto por alguns doutrinadores como o primeiro passo do modelo burocrático de Administração Pública, o qual, em 1967, durante a Ditadura Militar, agregou-se a um modelo desenvolvimentista, como apresenta Fernando Filgueiras (2018, p. 73-74):

> A proposta incutida no Decreto-Lei nº 200 era promover alterações no serviço civil de forma a reduzir seu formalismo, estabelecer revisão de procedimentos no sentido da facilitação, descentralização, organização do planejamento governamental e introdução de controles sobre a máquina burocrática. No contexto do desenvolvimentismo, a expansão da intervenção do Estado na economia e a criação da administração indireta representaram elementos fundamentais para a continuidade do projeto de modernização e revisão do passado patrimonialista. O resultado foi a multiplicação de entidades da administração indireta, mediante a criação de fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias (Bresser-Pereira, 2001; Marcelino, 2003).
>
> O modelo de administração indireta respeitava a noção de que a ampliação da eficiência do serviço público passaria pela adoção de modelos de administração pública mais próximos aos modelos da administração privada. O objetivo, com o modelo de administração indireta, era descentralizar a administração pública brasileira, levando-a a todos os cantos do país. Some-se a isso um projeto de desburocratização, que procuraria facilitar e agilizar os processos burocráticos, de forma a consolidar maior eficiência e agilidade da administração (Beltrão, 1982). Porém, o modelo desenvolvimentista tornou-se refém de um processo de interação com a sociedade, marcado por forte privatismo. A constituição de anéis burocráticos conectou Estado e sociedade em torno de interesses privados, mantendo, com traços modernizantes, o sistema de privilégios estamentais (Cardoso, 1982).
>
> Com o fim do autoritarismo e com a transição para a democracia, a partir de 1985, o modelo de administração pública nascente com o Decreto-Lei nº 200 esfacelou-se com sua crescente desorganização e desarticulação.

Observa-se que o modelo burocrático apresenta disfunções práticas que refletem na lentidão e ineficiência dos serviços públicos, em virtude de resistência às mudanças, extremo positivismo, excesso de formalismo, rigidez, lentidão nos processos e autoritarismos.

Em contraponto ao autoritarismo, a Constituição Federal de 1988 trouxe à organização político-administrativa do Estado uma maior participação social na Administração Pública e o ingresso por meio de concurso público para quase todos os cargos públicos, vislumbrando, dessa forma, aumentar a impessoalidade da gestão.

Contudo, apesar do aparato normativo propício para o aperfeiçoamento da Administração Pública, os presidentes José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992) não conseguiram aprimorar a gestão. Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 10-11):

> […] verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10-11).

Dessa forma, a ideia defendida pelo modelo era muito diferente da prática vivenciada da Administração Pública Brasileira, restando nítido que a burocracia não estava intrinsecamente ligada à qualidade dos serviços públicos prestados, à economicidade e nem à tempestividade no atendimento das necessidades da sociedade. Fernando Filgueiras (2018, p. 74-75) entende que:

> Nesse contexto histórico, ocorreu profunda crítica do aparelho burocrático brasileiro, de modo que essa crítica impulsionou um contexto de reforma da administração movida pelo apelo gerencial. A burocracia corroeria a eficiência das organizações em função de suas disfunções internas. A adesão literal às regras, expressa no cumprimento restrito das normas, conduziria o modelo burocrático weberiano a uma visão acrítica de mundo, a qual produz efeitos adversos que potencializam os problemas (Friedberg, 1995). Além disso, o modelo burocrático promoveria uma série de suborganizações dentro da organização burocrática, o que promoveria total descoordenação das atividades e políticas (Selznick, 1957). Diante dessas críticas, o modelo gerencial ganhou pujança na experiência brasileira, sendo adotado como horizonte de mudança.

Acerca desse modelo, é possível elencar como pontos positivos e possíveis de serem adotados ainda hoje pela Administração Pública os seguintes: meritocracia; profissionalização dos serviços públicos; a impessoalidade da gestão; a verticalização organizacional e a hierarquia; o controle e padronização de processos; bem como a uniformização, constância e rapidez nas ações públicas. Em contrapartida, são elementos negativos típicos desse modelo o excesso de rigidez, o autorreferenciamento, a resistência às mudanças e o apego excessivo às normas.

Os problemas gerados pelo modelo burocrático, juntamente com o interesse de combater a crise fiscal vivenciada no país e a lógica neoliberal que entende que o Estado era irremediavelmente ineficaz, impulsionaram o surgimento do gerencial. Para Morais (2018, p. 44), “uma administração pública coerente com essa nova visão de Estado deveria afastar-se da lógica burocrática, desprendendo-se do formalismo, da morosidade e do estilo autorreferenciado”, valendo, para isso, modernizar-se nos termos das empresas privadas bem-sucedidas.

Valendo-se de ferramentas oriundas das instituições privadas, cujas diretrizes baseiam-se nos 3 (três) “Es”: eficiência, eficácia e efetividade, cujos serviços devem ser prestados de maneira tempestiva, resolutiva e com menor custo

possível, o modelo gerencial surgiu. Acerca disso, Esteves (2009, p. 39) dispõe que, nesse modelo:

> Os objetivos são a economia, a eficácia e a eficiência (os três 'E') na prestação e gestão de serviços. Sua preocupação principal é a produtividade na produção dos serviços e, em geral, do conjunto da administração.
> A gestão específica deste modo de governar é a *gestão empresarial dos serviços.* Ou seja, realiza-se a prestação e gestão dos serviços a partir da introdução (ou tentativa de introdução) do conjunto de técnicas, instrumentos e processos oriundos do mundo empresarial, e os principais profissionais dirigentes da administração são buscados no mundo empresarial e, mais concretamente, no mundo dos negócios. Assim, fala-se da terceirização de serviços, gestão da qualidade orientada ao cliente-usuário, reengenharia de processos, marketing de serviços, etc. Pretende-se orientar a gestão para os resultados econômicos e de produtividade.

Ressalta-se que esse modelo é a evolução do modelo burocrático, visto que diversas características deste são mantidas e aperfeiçoadas. As principais diferenças podem ser observadas no modo de controle, em que os resultados são mais importantes que os processos, e na reconfiguração do interesse público, o qual relaciona-se aos desejos dos cidadãos, e não do próprio Estado. Para Belletti *et al.*, esse modelo busca:

> […] desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, e aumentar a governança do Estado, em sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário, o cliente dos serviços prestados pelo Estado.

No Brasil, esse modelo começou a fazer parte da Administração Pública em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da reforma administrativa conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Sobre isso, Santos (2017, p. 852) dispõe:

> No Brasil, o Governo Fernando Henrique Cardoso inicia a Reforma do Estado a partir de 1995. O país passava por uma forte crise econômica iniciada nos anos 80 e agravada na década de 1990.
> O cenário negativo de crise fiscal, social e hiperinflação mostrava a necessidade de mudanças no modelo de gestão pública do país. Existia um consenso entre Estado e sociedade quanto à importância da modernização da administração pública, onde esta seria responsável pela prestação de serviços públicos de qualidade, prestados de forma eficiente, eficaz e com mais efetividade no atendimento das demandas da sociedade.
> A Reforma de 1995 buscou contribuir com o processo de modernização do Estado.

Nesse mesmo sentido, Fernando Filgueiras (2018, p. 75) leciona que:

> No que diz respeito ao modelo de administração adotado e à diferenciação dos setores de atuação do Estado na sociedade e na economia, a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o modelo da New Public Management, cujo objetivo era adequar a administração pública brasileira às novas necessidades advindas da globalização dos mercados, da presença cada vez maior da legislação internacional de comércio e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão.

A *New Public Management*, conhecida também como Nova Gestão Pública, introduz a ideia de que a satisfação deve ser do cidadão, usuário do serviço público; logo, a Administração Pública deve prezar pela qualidade e efetividade dos serviços, tendo como premissa a descentralização, portanto, a criação de novas pessoas jurídicas para atuar, a flexibilidade contratual e o incentivo à competição.

Sobre a participação social nesse modelo, Morais (2018, p. 45-46) entende que os cidadãos são:

> Como consumidores ou clientes, esse chamamento à participação muitas vezes não tem como objetivo o envolvimento na concepção da política, mas sim a legitimação de propostas previamente concebidas. O cidadão é chamado para ser convencido de algo, convencido de que tem determinado problema e que a solução que está sendo proposta não só é a mais acertada, como também a única possível. A comunicação nesse processo segue a mesma lógica para passar a mensagem 'você precisa ter esse modelo novo de tênis esportivo', só que agora a mensagem será 'você precisa dessa política pública para viver melhor'. O cliente/consumidor/cidadão pode até ser chamado para opinar sobre um produto, serviço ou política pública, pode falar da sua satisfação com os resultados, mas a sua percepção geral do problema não será, de fato, considerada ou, na melhor das hipóteses, terá a possibilidade de optar entre propostas já desenhadas por políticos e especialistas.

Nesse modelo, o cidadão não participa da formulação ou avaliação das políticas públicas, sendo apenas uma fonte de informação do que se quer e espera do Estado, o qual agirá para satisfazer essa vontade, relação muito semelhante entre cliente e fornecedor da esfera privada.

Esse tratamento dado ao cidadão é um dos grandes diferenciais quando comparado com o que ocorre no modelo de governança.

O modelo gerencialista implementado no Brasil trouxe uma série de ganhos marginais que foram sendo adicionados à ação pública do Estado. Luiz Carlos Bresser-Pereira (2017) exemplifica o Bolsa Família, a reforma da previdência,

a expansão e restruturação das universidades e o SUS como práticas do modelo gerencial adotado pelo país, concluindo que:

> […] a reforma gerencial nasceu da pressão por maior eficiência e menores custos que se seguiu à transformação do estado democrático liberal em estado democrático social. Por outro lado, ao significar, do ponto de vista administrativo, a transição do estado burocrático para o estado gerencial, revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado, reduzindo o estado social. Ao tornar mais eficiente (embora jamais tão eficiente quanto gostaríamos) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, a reforma gerencial legitima o estado social, e garante seu avanço e aprofundamento futuro (BRESSER-PEREIRA. 2017, p. 155).

No governo Lula, esforços ocorreram de maneira a promover uma perspectiva de reforma da administração que alinhavasse o desenvolvimento burocrático, os mecanismos da *New Public Management* e a promoção da transparência, bem como desenvolveram uma perspectiva de governança que promovesse a sinergia entre uma burocracia autônoma e instituições participativas no plano da sociedade civil (FILGUEIRAS, 2018), visando construir meios para a governança democrática.

Nesse sentido, é possível identificar como ações positivas do modelo gerencial os seguintes: o resultado como objetivo principal; o povo como cliente dos serviços públicos; a flexibilização da gestão; a competição administrativa; o controle dos resultados; a transparência; o incentivo à inovação e criatividade; o *accountability*; e a descentralização.

Alguns visualizam a governança como uma função dentro da gestão, restringindo-a às técnicas de liderança, estratégia e controle a serem aplicadas pela gestão com o escopo de aperfeiçoar a atuação estatal, o que ganhou força no modelo gerencial. Contudo, entende-se que essa compreensão esvazia o caráter político presente na governança. Para Filgueiras (2018, 81), a governança é um importante instrumento de mudança da Administração Pública, como se lê:

> […] representa uma agenda de mudança para a administração pública, em que a qualidade dos governos importa para que políticas e serviços públicos sejam mais eficientes e eficazes, mas que sejam, além disso, legítimos e dotados de plena autoridade pública. A agenda da governança democrática vai além do gerencial, aliando os mecanismos de gestão às condições de abertura e legitimidade, tendo em vista não apenas resultados econômicos, mas indicadores que permitam a mensuração de fatores qualitativos de valores e justiça social. A qualidade de políticas e serviços públicos importa ao cidadão e tem constituído uma agenda silenciosa, a qual não é movida

> por pacotes customizados de gestão, mas pela capacidade de governos para responder de modo eficaz, eficiente e legítimo às demandas da cidadania.

Entende-se que a governança é um novo modelo da Administração Pública, a qual não vê o cidadão como mero cliente, mas sim como um ator político fundamental para a gestão, sendo este o princípio e o fim da atuação estatal. Nesse sentido, Morais (2018, p. 47) dispõe que:

> Desde a década de 1990, a literatura relacionada a administração pública, relações internacionais, administração de empresas e ciências políticas tem tratado de um outro modelo de Estado, agora não um modelo organizacional, mas um modelo relacional chamado de *governance*. Cada uma dessas áreas do conhecimento tem atribuído um sentido diferenciado ao termo, porém, para o presente trabalho, interessa aquele empregado principalmente pela administração pública e pela ciência política. Toma-se aqui o conceito de *governance* como avançado por Nunes (2007, p. 22): 'A passagem a formas distribuídas de governar, em que o Estado deixa de ser o protagonista central, passando a ser um parceiro ou um ator entre outros, incluindo empresas, organizações do terceiro setor ou interesses organizados'.

Ratificando o apresentado, para Esteves (2009, p. 40), governança:

> É um modo de governar que está emergindo na atualidade como consequência da crise do governo provedor e gestor de recursos e, em especial, pela obsolescência e anomalias provocadas pelo modo gerencial.
> […]
> O que caracteriza a governança como modo de governar é a gestão das interdependências, gestão relacional (ou de redes). É um tipo de gestão específico que se baseia em um conjunto de técnicas, instrumentos e processos para alcançar a construção compartilhada do desenvolvimento humano em um território. Os valores próprios da governança que a faz avançar como modo de governar são: respeito, tolerância, participação, racionalidade, confiança, compromisso e colaboração. Ou seja, a governança se baseia na gestão das interdependências, mas não é igual à gestão relacional, sendo, na verdade, muito mais ampla.

A governança é um conceito multifacetado, que envolve não apenas o aumento da participação social no Estado, mas também sua qualificação por meio de uma liderança técnica e competente, capaz de estabelecer estratégias específicas para uma atuação mais resolutiva da gestão, bem como um controle eficiente, tempestivo e proativo, capaz de identificar possíveis desvios e mitigá-los.

Pelos ensinamentos apresentados, é possível compreender que, quanto mais democrático um governo for, maiores serão as práticas de governança e melhores serão os desempenhos dos agentes públicos, o que refletirá diretamente

na qualidade dos serviços públicos e no grau de satisfação dos clientes, que, neste caso, é a sociedade e os verdadeiros titulares do poder.

2.2 Pluralidade de atores na governança

A Constituição Federal de 1988 foi construída de forma que a democracia brasileira tem como condição *sine qua non* a descentralização do poder, seja por meio da divisão dos Poderes, da existência das unidades federativas, da previsão de conselhos participativos na construção das políticas públicas, das audiências públicas e do controle social como um monitoramento constitucionalmente assegurado.

A norma cidadã inicia prevendo que o Brasil é um Estado Democrático de Direito com a divisão indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal e que o poder emana do povo, podendo este ser exercido diretamente ou por meio de representantes.

Registra-se que o fato de o regramento maior vigente, em seu primeiro artigo, reconhecer a democracia e, junto com ela, a divisão de atribuições administrativas, financeiras e orçamentárias dos entes federativos já mostra o caminho que as normas seguintes devem seguir, onde a atuação estatal não será exercida por um único agente, ente ou Poder, mas, sim, por vários atores.

Reconhecer que o titular do poder público é a sociedade e toda atuação pública deve ser direcionada a alcançar o bem comum deveria afastar qualquer tipo de ações patrimonialistas a serem adotadas pelos agentes públicos, os quais devem ter ciência de que gerenciam coisas públicas para o público, sendo inadmissível que estas sejam utilizadas ou geridas para atingir proveito próprio.

Dentre os inúmeros dispositivos constitucionais, essa multiplicidade de agentes pode ser vista de maneira nítida nos artigos 193 e 194, *in verbis*:

> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.
> Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a **participação da sociedade** nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.
> Art. 194. A seguridade social compreende um **conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade**, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

No exemplo exposto, observa-se que as políticas públicas não devem ser elaboradas de maneira vertical e centralizada, pelo contrário, a horizontalização destas é fundamental para sua legitimidade e efetividade, sendo que não só os agentes públicos devem atuar, mas também toda a sociedade, seja de maneira organizada, seja individualmente.

A pluralidade de atores na democracia está diretamente interligada aos ideais do novo modelo de gerir da Administração Pública, qual seja: a governança.

A política de governança da administração pública federal, instituída por meio do Decreto Federal n. 9.203/2017, baseada no princípio da integridade, confiabilidade e transparência, estabelece como diretrizes da governança pública:

a) o direcionamento das ações para a busca de resultados à sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
b) a articulação das instituições e coordenação dos processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e
c) a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Compreende-se, portanto, que a governança pública deve se pautar na articulação entre as diversas instituições, órgãos e setores, sejam públicos ou privados, com a sociedade, visando sempre à economicidade e efetividade das políticas públicas, cujas ações devem trazer benefícios para os cidadãos.

Nesse sentido, antes de adentrar na doutrina que aborda a pluralidade de atores no Estado, é relevante registrar a Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, o qual prevê a governança interfederativa.

De acordo com a referida norma, a governança interfederativa refere-se ao compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, as quais devem respeitar determinados princípios, quais sejam: a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento de responsabilidades; a autonomia dos entes da federação; a gestão democrática; efetividade no usos dos recursos públicos; entre outros.

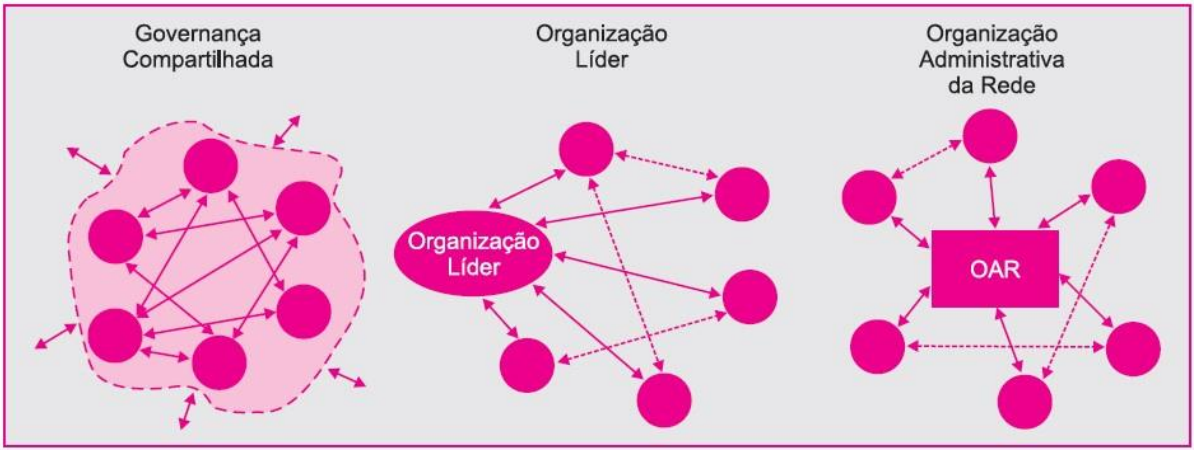
Além disso, a norma, em seu artigo 7, estabelece como diretrizes a serem observadas por essa governança: a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; o estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; e a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

Observa-se que a governança, independentemente de onde é exercida, seja entre órgãos do mesmo ente federativo, seja entre entes diversos, traz a ideia de redes de comunicação entre os autores envolvidos na gestão de determinada coisa.

Sobre isso, Roth *et al*. (2012) dispõem que essa rede de governança "trata-se da sistemática de funcionamento do arranjo cooperativo, processos decisórios, níveis de autonomia, formas de solucionar conflitos, mecanismos de controle e de participação nas decisões que regulem as atividades desenvolvidas", ou seja, é a relação existente entre os diversos atores envolvidos que se comunicam em prol de alcançar objetivos comuns.

Sobre isso, é relevante apontar que Provan e Kenis (2008) ensinam que há 3 (três) modelos básicos de governança em rede: governança compartilhada, governança com organização líder e governança por meio de uma organização administrativa da rede, o que pode ser visualizado por meio da Figura 1 – Modelos de governança em rede.

Figura 1 – Modelos de governança em rede



Fonte: Provan e Kenis (2008).

Para melhor compreensão, entende-se necessário descrever brevemente o que é cada uma dessas. De maneira objetiva, os autores definem a governança compartilhada como sendo grupos que trabalham coletivamente como uma rede, mas não possuem uma estrutura administrativa formal e exclusiva. Uma característica típica dessa é a inclusão e envolvimento de todos os atores no processo de tomada de decisões.

O modelo da organização líder, por sua vez, é observado em relações em que há um agente central que exerce uma posição de liderança em relação aos demais, cujos membros, mesmo tendo objetivos individuais, compartilham de alguns em comum.

O terceiro modelo apresentado é o da organização administrativa, o qual é um contraponto aos demais, visto que neste há uma entidade administrativa própria para gerenciar e coordenar a rede. Constata-se, portanto, que não há como falar em governança sem a multiplicidade de atores.

Sobre a pluralidade de atores, é relevante expor os ensinamentos de Hannah Arendt (2011), a qual, em suas obras, ensina que a política é oriunda da convivência humana, onde deve-se assegurar a diversidade de entendimentos e administrar todas as forças existentes nesse relacionamento, conforme se lê:

> Os interesses, neste contexto, não têm conotação de ganância ou necessidades materiais, mas constituem muito literalmente o interesse, aquilo que está entre os homens. Esse espaço-entre [in-between], comum a todos e, portanto, concernente a cada um, é o espaço no qual a vida política ocorre (ARENDT, 2011, p. 282).

Segundo a doutrinadora, a vida política exige a relação entre seres, ou seja, não há política com a unidade de ator, mas a pluralidade desses é primordial para sua existência, visto que esta ocorre entre seres humanos. Dessa forma, entende-se que, mesmo em um governo mais autoritário e centralizador, a política exigirá relações interpessoais.

Corroborando o exposto, Arendt (2010, p. 296) ainda ensina:

> Ambas as faculdades, portanto, dependem da pluralidade, da presença e da ação de outros, pois ninguém pode perdoar a si mesmo e ninguém pode se sentir obrigado por uma promessa feita apenas para si mesmo; o perdão e a promessa realizados na solitude e no isolamento permanecem sem realidade e não podem significar mais do que um papel que a pessoa encena para si mesma.

Se, em governos autoritários, há pluralidade de atores, em um Estado democrático a descentralização da Administração Pública deve ser a mais ampla possível, tanto dentro do próprio serviço público quanto de maneira externa, em que a transparência deve possibilitar que a sociedade, a verdadeira titular do poder público, possa, se assim quiser, exercer o controle dos atos realizados pelos seus representantes.

Ademais, conselhos participativos, observatórios e audiências públicas devem ser estimulados e fortalecidos para que as políticas públicas consigam ser mais resolutivas, justamente por conseguirem contar as contribuições daqueles que estão nas situações de riscos que serão mitigadas pelas ações públicas. Acerca dessa pluralidade, valendo-se dos ensinamentos de Aristóteles, Odílio Alves Aguiar (2018, p. 27-28) ensina:

> O contexto aristotélico é da defesa do regime misto (πολιτεία μειχθὴ) como lugar da estabilidade e da preservação da melhor maneira de administrar os conflitos e tensões entre os cidadãos; bem como, permitir que vivam formas de vida (ευ ζήν) nas suas diversidades, satisfatórias à maioria dos cidadãos, não apenas para poucos. Segundo o estagirita, os cidadãos formam um conjunto plural e vivem plurais formas de vida e habilidades. Essencial à fundação e à estabilidade de um regime é perceber e acolher essa pluralidade presente nas mais diversas partes das cidades, afinal: '[…] toda cidade encerra não uma, mas várias partes' (Pol. IV 4, 1290b24). A composição do regime, a partir da pluralidade dos cidadãos, é uma das formas, a mais efetiva, de evitar a discórdia civil (στάσις) ou a revolução (μεταβολή) e, assim, driblar a degeneração e a corrupção do regime (φθοραί) a que estão sujeitos todos os seres e criações humanas. O que verdadeiramente interessa, diz Aristóteles, 'é introduzir uma ordenação política cujas disposições persuadam facilmente os cidadãos e facilmente sejam adotadas' (Pol. IV 1, 1289a1-3). (AGUIAR, 2018, p. 27/28)

Entende-se, pelo exposto, que a pluralidade é inerente à sociedade, logo, o acolhimento dessa diversidade é primordial para a estabilidade e efetividade do regime, pois conseguirá administrar os interesses dos grupos, mitigando a resistência civil. Sobre isso, Silva, Jacoud e Beghin (2005, p. 336) dispõem:

> Na conjuntura da luta pela democratização do país, consolidou-se no campo da atuação privada, até então dominada pelas entidades de cunho filantrópico, um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonista de sua própria transformação. Movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs) passam a atuar na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos, visando dotar comunidades e grupos sociais de protagonismo social em um Estado autoritário e numa realidade social marcada pela exclusão, discriminação e pobreza. Estas experiências estavam fortemente associadas às 'práticas de deliberação participativas' que, como afirma Paoli, 'no Brasil estiveram desde seu início ligadas à visibilidade política dos 'novos movimentos sociais' e à redefinição das práticas do movimento operário, nas décadas de 1970 e 1980', e que buscavam ampliar a participação popular 'nos processos políticos de distribuição de bens públicos e formulação das políticas sociais.

A busca de atores diversos pela participação nas políticas públicas não se restringe à área social, apesar de o texto acima focar nisso. A democratização do país só ocorre se abranger o Estado como um todo, ou seja, independentemente do ramo da atuação estatal, a sociedade deve participar do processo político com o escopo de lhe dar legitimidade e também de auxiliar na economicidade e resolutividade das ações estatais, o que é plenamente assegurado pela Constituição Federal.

A participação social deve ocorrer tanto nos espaços de debates, deliberações e controle das políticas públicas quanto na sua execução, pois esta é um antídoto ao patrimonialismo e à corrupção.

Compreende-se, portanto, que, em um Estado democrático cujo modelo de administração se baseia na governança pública, as arenas de debates e de participação devem ser as mais amplas possíveis, com o maior número de atores capazes de contribuir com as políticas públicas e de controlar a ação estatal, em todas elas, inclusive na fiscal.

2.3 Política fiscal como política pública

A depender do modelo de atuação da Administração Pública, haverá diferenças significativas nos agentes e atores envolvidos, nas ações realizadas e nos resultados alcançados.

Quanto mais próximo dos ideais patrimonialistas, as políticas públicas serão oriundas de um processo de decisão de um único agente ou grupo, cujas ações não estarão preocupadas com a publicidade e economicidade, e os resultados geralmente estarão voltados para uma minoria próxima do agente decisor/executor. Ao passo que, quando mais próximo dos ideais gerenciais e de governança, o processo de decisão é baseado na escuta de múltiplos atores, com serviços públicos mais resolutivos, eficientes e que atendam à demanda da sociedade, preocupando-se sempre com a prestação de contas aos verdadeiros titulares do poder, o povo.

O Estado, ao identificar as necessidades dos seus governados, desenvolve ações coordenadas para solucionar as intempéries da comunidade e garantir os direitos dos cidadãos. Esse conjunto de atividades estatais, praticadas pelos seus agentes e órgãos, visando solucionar um problema coletivo e público, denomina-se de políticas públicas.

A União, ao instituir o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023, o que ocorreu por meio da promulgação da Lei Federal n. 13.971/2019, estabeleceu, em seu art. 2º, inciso V, o conceito de política pública. Sendo assim, o legislador denominou legalmente política pública como sendo “conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento”.

De acordo com a referida norma, políticas públicas são as variadas ações e atividades desenvolvidas por iniciativa do Estado oriundas dos anseios e necessidades da sociedade, possuindo um procedimento próprio de agir, com um objetivo definido a ser alcançado e orçamento suficiente para sua execução.

Contudo, positivar e buscar um conceito estritamente jurídico-normativo é restringir a amplitude do que realmente são as políticas públicas, como ensina Bucci (2006, p. 46):

> […] evidencia-se que para o estudioso do direito é extremamente difícil sintetizar em um conceito a realidade multiforme das políticas públicas. Uma política pública carrega, necessariamente, elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinadas realidades que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação.

Por ser da área jurídica, intuitivamente busquei primeiramente conceitos previstos na legislação, no entanto, como exposto acima e ratificando o lecionado por Bucci (2006), a definição legal não consegue dispor de maneira completa e satisfatória a complexidade do que realmente é uma política pública. Segundo ela, na verdade, não há um conceito jurídico de política pública, conforme expôs:

> […] Embora estejamos racionando há algum tempo sobre a hipótese de um conceito de políticas públicas em direito, é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas. Há apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública (BUCCI, 2006, p. 47).

Doutrinariamente, por sua vez, não há um consenso sobre a definição da expressão política pública; contudo, as divergências conceituais conservam um núcleo comum, qual seja, o agir intencional do governo com alguns objetivos articulados e meios para alcançá-los, sendo compreendido como uma decisão estatal realizada em nome dos cidadãos, com a intenção de promover determinado curso de ação voltado para a resolução de determinado problema público (IOCKEN, 2018, p. 119-120).

As políticas públicas são a gestão dos problemas de demandas públicas coletivas por meio da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimento e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos, sendo uma ação estatal, que pode ser executada pelos próprios órgãos governamentais ou por organizações do terceiro setor investidas de poder público e legitimidade governamental pelo estabelecimento de parcerias com o Estado (DIAS, 2012, p. 14).

Para Secchi (2013, p. 2), a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, cujo estabelecimento visa ao tratamento ou à resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. Logo, a intencionalidade e a resolutividade são elementos fundamentais de uma política

pública, sendo um conceito transversal a diversas pastas e setores da intervenção pública, assim, não se restringe à saúde, educação ou segurança, mas abrange todas as áreas de atuação do Estado.

De maneira generalista, Thomas Dye (2005) conceitua políticas públicas como sendo "tudo que o governo decide fazer ou não fazer", logo, a decisão negativa ou a não decisão também configuraria uma política pública, definição esta a que não me filio, por acreditar na inviabilidade da omissão do Estado como meio para atender às necessidades de a sociedade se enquadrar em todo o processo e ciclo próprio das políticas públicas, seja pela ausência do estabelecimento de metas, seja pela inviabilidade de controlar algo que não é feito.

Em um sentido mais tradicionalista e contrapondo-se ao apresentado há pouco, José Santos Carvalho Filho (2008, p. 110-111) conceitua política pública como sendo:

> […] diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades. Vale a pena explicar o conceito.
> *Diretrizes* são os pontos básicos do quais se originara a atuação dos órgãos; *estratégias* correspondem ao *modus faciendo,* isto é, aos meios mais convenientes e adequados para a consecução das metas; *prioridades* são as metas obtidas mediante processo de opção ou escolha, cuja execução antecederá à exigida para outros objetivos; e *ações* constituem a efetiva atuação dos órgãos para alcançar seus fins.
> As *metas* constituem os objetivos a serem alcançados: decorrem, na verdade, das propostas que nortearam a fixação das diretrizes. Por fim, temos os elementos mobilizadores, ou seja, as causas responsáveis pelas políticas públicas. De um lado, as demandas sociais, políticas e econômicas, representando os fatos que, em determinado lugar e tempo, rendem ensejo à perseguição das metas específicas. De outro, os anseios das coletividades, que é o que resulta das vontades coletivas, vale dizer, os resultados que, efetivamente, podem causar satisfação às pessoas em geral.

Ainda em relação à conceituação, é relevante expor os ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 241), a qual dispõe que "políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados". Nesse sentido, não as limitando a instrumentos técnicos elaborados por especialistas neutros, Morais (2018, p. 53) compreende políticas públicas como:

> […] fruto de uma determinada percepção dos problemas sociais e de escolhas políticas para o alcance das soluções, é possível afirmar que uma participação real e democratizante pressupõe o reconhecimento da existência de diferentes percepções e que essas percepções não poderão ser, *a priori*, hierarquizadas.

Compreende-se, portanto, o conteúdo político das políticas públicas, uma vez que a própria maneira como os problemas sociais são selecionados e definidos, passando pelas disputas entre as soluções que serão para eles apresentadas. Como política é também a decisão do Estado de como sanar ou mitigar os efeitos negativos de um problema existente vivenciado pelos cidadãos, os quais, por serem os diretamente afetados, possuem conhecimentos e informações úteis para essa atuação que não podem ser menosprezadas e nem colocadas abaixo das de posse do poder público.

Com fulcro no exposto, de posse de vários conceitos, inclusive, alguns opostos aos outros, compreende-se que, independentemente do qual escolher, estes se aproximam quando tratam a política pública como sendo ações planejadas, mesmo que de abstenções, praticadas pelo Estado, com metas definidas capazes de possibilitar o acompanhamento e a avaliação do que está sendo implementado, para resolver problemas vivenciados pela sociedade, garantindo, desse modo, a efetivação dos direitos dos cidadãos.

Em outras palavras e sem correr o risco da redundância, é possível afirmar que as políticas públicas são instrumentos capazes de efetivar os direitos fundamentais previstos na própria Constituição Federal de 1988.

Para Saulo Versiani Penna (2011, p. 211-212), as políticas públicas, no plano democrático constitucionalizado, surgem como exigências e meios para a efetivação dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, sendo o cidadão, na estrutura jurídico-democrática, não mais o simples destinatário das políticas públicas, mas sim o principal ator de sua origem e execução.

Por falar em origem e execução, Secchi (2013, p. 43-44) dispõe que o processo de elaboração das políticas públicas, conhecido como ciclo de políticas públicas, é formado por 7 (sete) fases principais, quais sejam: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção, conforme Figura 2 – Ciclo de políticas públicas.

Figura 2 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi (2013).

Apesar de a figura mostrar etapas muito bem delimitadas e que aparentemente não ocorrem de maneira concomitante, ressalta-se que, na prática, elas podem e geralmente são realizadas ao mesmo tempo, por exemplo, a avaliação, que não é efetivada apenas no final da implementação das ações, mas se faz presente desde a formação da agenda.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), entende que o ciclo das políticas públicas possui 3 (três) estágios, quais sejam: formulação; implementação; e avaliação, em que cada um desses apresenta fases distintas.

Segundo o referido Órgão de Controle Externo, a formulação compreende as fases de diagnóstico do problema, formação da agenda pública, desenho da política pública, análise de alternativas e tomada de decisão. Já o estágio de implementação abrange as fases de estruturação de governança e gestão, alocação de recursos orçamentários e financeiros e operação e monitoramento. Por fim, no estágio avaliação, ocorre a fase da avaliação propriamente dita e a extinção da política.

Independentemente da didática e nomenclatura adotada, constata-se que, não importa a quantidade de estágios, fases ou etapas definidas no ciclo da política, esta parte da identificação do problema e das formas de atuação do poder público,

passando pela instituição das ações para alcançar os resultados pretendidos e seu posterior controle.

Com base no exposto, constata-se que a gestão fiscal se faz por meio de políticas públicas fiscais, as quais podem ser conceituadas como “um conjunto de decisões que estabelece medidas concretas e coercitivas de transferência de riqueza para atingir um objetivo que é fazer frente às despesas e que tem como meta o resultado fiscal fixado pelo governo” (MENEZES, 2018, p. 120), sendo estas imprescindíveis para a viabilização financeira de todas as outras. Segundo Aliomar Baleeiro (2006, p. 29), política fiscal refere-se ao:

> […] conjunto de medidas financeiras (despesas públicas, impostos, empréstimos, etc.) empregadas pelos governos para comando da conjuntura econômica, quer promovendo a volta à prosperidade nas crises de depressão, quer reprimindo um processo inflacionário e também para alterações racionais das estruturas.

De acordo com Giambiagi e Além (2011, p. 10), a referida política compreende três funções básicas, quais sejam:

a) função alocativa: relacionada com o emprego de bens públicos;
b) função distributiva: referente aos ajustes na distribuição de renda para que esta seja considerada justa pela sociedade; e
c) função estabilizadora: cujo escopo é a utilização da política econômica visando a um alto nível de emprego, estabilidade de preços e de crescimento econômico.

Observa-se que a referida política possui os 5 (cinco) elementos das políticas públicas destacados por Jean-Claude Thoenig (1985, p. 32), quais sejam: conjunto de medidas, decisão ou formas de alocação de recursos, quadro geral de ação, público-alvo e metas ou objetivos a serem atingidos.

Desse modo, compreende-se que a política fiscal é o conjunto de ações em que o Estado arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir as seguintes funções: estabilização macroeconômica; redistribuição da renda; e alocação de recursos. A primeira consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços, enquanto a função redistributiva objetiva assegurar a distribuição equitativa da renda, e a função alocativa refere-se ao fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado.

Atrevo-me a afirmar que a política fiscal, em grau superior às demais, é uma política em grande parte normativa, na qual as regras fiscais são essenciais para sua execução, orientando o Estado, mas também limitando-o, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal o grande farol.

Em relação aos seus resultados, essas políticas públicas podem ser avaliadas sob prismas diversos, indo desde a mensuração da qualidade do gasto público à aferição dos impactos no bem-estar dos cidadãos, tanto social quanto econômico.

A avaliação e o controle das políticas fiscais devem ser constantes e permanentes, visto que, segundo Cialdini (2020, p. 20), “a ciclicidade da política fiscal brasileira tem ditado que o gasto governamental do passado influencia a trajetória crescente da despesa pública, principalmente quando o gasto de pessoal tem peso relevante, como é o caso dos Estados brasileiros”, sendo possível corrigir rotas para evitar impactos não esperados, bem como apreender com ações e efeitos já realizados, visto a grande probabilidade de eles ocorrerem novamente.

Ademais, as políticas públicas fiscais mostram-se imprescindíveis ao Estado pois, além das suas metas e objetivos específicos, ainda são as responsáveis pela arrecadação de recursos a serem utilizados no financiamento de todas as demais, visto que a principal fonte de arrecadação de que o Estado dispõe para a implementação de suas políticas públicas tem origem nos tributos (SALES, 2018, p. 21).

Acerca dessa correlação entre a área tributária e a fiscal, o BID (2012) entende que a política tributária e a fiscal devem atuar visando à construção de políticas públicas que fortaleçam o desenvolvimento do país, não se limitando a ações relacionadas ao incremento da receita, sendo imprescindível visar à promoção do crescimento e do bem-estar social, à resiliência econômica e à redução das desigualdades de renda.

Ainda sobre os reflexos da política fiscal em outras áreas, Eggertsson e Krugman (2010) lecionam que esta impacta diretamente a economia quando, por meio de atividades estatais, consegue aliviar restrições de liquidez de indivíduos que, após se endividarem, tenham que se alavancar rapidamente.

Assim como as demais, a política fiscal é a maneira de o Estado, identificando uma necessidade social em que direitos dos cidadãos estão sendo negligenciados, agir para garantir o mínimo de dignidade a estes, sendo os

municípios, por estarem na ponta da capilaridade da gestão própria do federalismo, estratégicos nessa atuação. Com escopo de corroborar esse argumento, transcrever-se-á o posicionamento de Adir Ubaldo Rech (2010, p. 278-279):

> Não é demais lembrar que a dignidade da pessoa humana, como princípio, não está apenas no direito de se alimentar, pois esse é um direito até dos animais que não habitam lugar algum, mas se concretiza efetivamente no direito de morar. E a maioria da população mora nas cidades, nos municípios que devem ser o objeto primeiro das políticas públicas do Estado. O Brasil adota, conforme art. 1º, item III da Constituição Federal, como fundamento da própria República, a dignidade da pessoa humana, sendo que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme preceitua o art. 170, do mesmo instituto legal. A pessoa humana não mora na União e nos estados membros, mas nos municípios, onde lhe deve ser assegurado esse direito. Tal direito justifica a existência da própria República e, portanto, a ordem econômica da cidade deve estar a serviço da dignidade, e não do lucro. A responsabilidade do ordenamento da cidade é do município, mas a dignidade da pessoa humana deve ser preocupação de todos os entes federativos.

Desse modo, compreende-se que a atuação municipalista possui um papel fundamental e estratégico no asseguramento da dignidade da pessoa humana, e a política fiscal transparente e eficiente é imprescindível para sua efetivação.

Como mencionado inicialmente, o modo de elaboração, fiscalização e eficiência das políticas públicas fiscais irá variar de acordo com o modelo de atuação preponderante na Administração Pública. Quanto mais alinhada ao patrimonialismo estiver a gestão fiscal, menor será a participação da sociedade nas fases e estágios do ciclo da política pública e menores serão as chances de os resultados realmente mitigarem os problemas existentes, contudo, nos casos em que as funções e os conceitos de governança forem uma realidade no poder público, maior será a democratização e resolutividade das políticas públicas. Sobre essa democratização, Morais (2018, p. 52) leciona que:

> Duas ideias de Boaventura de Sousa Santos são fundamentais para a compreensão do que se está aqui a chamar de democratização das políticas públicas: 1) ‘Democracia é todo processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, onde quer que haja luta contra o poder desigual há processo de democratização’ (Santos, 2010, p. 129); e 2) ‘Por mais que se democratizem as práticas sociais, elas nunca se democratizam o suficiente se o conhecimento que as orienta não for ele mesmo democratizado’ (Santos, 2008b, p. 10). É a partir dessas ideias matrizes que a democratização das políticas públicas é aqui tratada como processo de transformação das relações desiguais de poder na produção dos conhecimentos que informam essas mesmas políticas.

Nesse sentido, entende-se que a participação social não se restringe ao controle *a posteriori*, mas os cidadãos devem estar presentes em todas as fases/ciclos das políticas públicas, pois são eles os detentores das dores e do conhecimento de qual resultado esperam para que estas sejam sanadas.

Sendo assim, é condição *sine qua non* da eficiência das políticas públicas a participação social, seja ela realizada de maneira individual ou de maneira organizada, desde a formulação da agenda até o controle dos atos estatais.

3 GOVERNANÇA FISCAL

A governança pública pode ser compreendida como um novo modelo da Administração Pública, a qual é baseada na transparência, participação social, meritocracia e na impessoalidade e preza pela avaliação constante dos atos públicos, seu direcionamento e monitoramento, visando à efetividade e economicidade da gestão. Para Morais (2018, p. 47), governança é:

> […] entendida como um novo modelo de gestão política, menos pautado na hierarquia e na centralidade do Estado e mais voltado à horizontalidade e pluralidade de atores públicos e privados nos processos decisórios sobre políticas públicas, agora não mais sob a lógica do consumidor/cliente/avaliador.

Esse conceito doutrinário está alinhado com o apresentado na seção 2, onde abordou-se a governança como um novo modelo de gestão pública, sendo uma evolução do gerencial, em que a sociedade e demais atores não apenas são ouvidos, mas possibilitados a participar mais ativamente, seja na elaboração, na execução ou no controle das políticas públicas.

Em 2017, o Governo Federal, por meio do Decreto Federal n. 9.203, estabeleceu a política de governança da administração pública federal, conceituando governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviço de interesse da sociedade”.

O conceito normativo supramencionado foca as três principais funções da governança: liderança, estratégia e controle, como meio de direcionar a gestão na execução das políticas públicas e na prestação dos serviços públicos mais econômicos e eficientes.

Observa-se, portanto que, além da visão política da governança pública como modelo de Administração Pública, a governança pública também apresenta um viés tecnicista voltado por atos diretos e efetivos praticados pela Alta Administração que impactam diretamente a gestão sem se confundir com ela, conforme demonstrado a seguir, quando exposto o posicionamento do Tribunal de Contas da União em relação ao assunto.

Independentemente do viés a ser abordado, é indiscutível que o Estado democrático é o espaço propício para a governança, conforme ensina Mathias (2020, p. 117):

> A democracia constitui-se, portanto, substrato do próprio conceito de governança, ou seja, como elemento material intrínseco às escolhas de gestão pautadas pelo Estado (e não só pelos governos), de modo a impossibilitar sua atuação de forma discricionária, mitigadora ou contrária ao fortalecimento e atendimento aos paradigmas constitucionais de obrigatório enfrentamento, como as problemáticas advindas da seara socioeconômica e socioambiental, à luz dos direitos humanos.

Quanto mais democrática for a gestão e mais distante estiver do modelo patrimonialista e burocrático da administração pública, maiores serão as práticas de governança e, em regra, maior será a satisfação da sociedade perante os serviços públicos prestados, visto que estes estarão mais próximos das necessidades dos cidadãos, serão mais transparentes e resolutivos, de maior qualidade e mais econômicos.

Por falar em gestão democrática, Luis Felipe Miguel (2012, p. 101) aponta que o Brasil, após a Constituição de 1988, vivenciou grandes experiências democráticas, apontando os orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas como exemplos das novas arenas participativas capazes de possibilitar significativas transformações sociais.

Sobre as conquistas normativas ocorridas pós 1988 referentes ao fortalecimento da participação e controle social das políticas públicas, Morais, Silva e Frota (2021, p. 227) trazem a seguinte análise:

> […] a fase que se segue é de tentativa de implementar as conquistas legais e fica marcada pela entrada formal da sociedade civil nas discussões sobre políticas públicas. Isso levou muitas organizações a alterar, ou ampliar, seu repertório de ação. Anteriormente dedicadas à assessoria comunitária ou movimento de pressão política por direitos, organizações da sociedade civil também passaram a desempenhar um novo papel na participação institucionalizada, envolvendo-se diretamente nas discussões sobre planejamento, orçamento, gestão, elaboração e controle de políticas públicas.

Esse movimento foi visto de maneira intensa na saúde, educação e assistência social. Porém, depois de mais de 30 anos de Constituição Federal e 22 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a maioria dos municípios do Brasil, incluindo neste grupo todos os do estado do Amapá, não possuem esse espaço de

discussão plural e com participação popular de assuntos relacionados à área fiscal, algo que é incompatível com os princípios democráticos previstos na nossa norma maior.

Esses espaços, além de serem fundamentais para o conhecimento da real necessidade da sociedade, também funcionam como meio de participação popular no estabelecimento das estratégias e diretrizes da gestão fiscal, bem como no controle destas. A sua ausência, consequentemente, possibilita processos de tomadas de decisões que não refletem e não atendem o interesse da maioria e do bem comum, comprometendo inclusive ações de controle e imparcialidade nas decisões.

A governança pública não se limita a uma única área de atuação, podendo e devendo ser adotada pelos gestores em todas as suas atuações, seja na saúde e na assistência social, onde já possui uma maturidade de atuação, um arcabouço normativo forte, seja nas áreas aparentemente mais técnicas e específicas, como a gestão fiscal.

Pelo exposto, compreende-se que a governança fiscal configura-se por meio de uma gestão democrática que preza pela instituição e funcionamento dos espaços deliberativos participativos, pelos canais de comunicação, pela transparência e pelo respeito ao ordenamento jurídico existente, ouve as demandas dos cidadãos e possibilita à gestão condições e informação para a efetiva arrecadação de recursos públicos, principalmente os próprios, e uma correta aplicação capaz de atender o interesse público de maneira eficiente e eficaz.

Com o escopo de abordar mais detalhadamente essas questões, entende-se relevante fazer breves considerações, sem a pretensão de esgotar o tema, acerca da governança pública no Brasil para em seguida adentrar na boa governança fiscal.

3.1 Governança pública no Brasil

Inicia-se expondo o relevante conceito de governança desenvolvido por Cialdini (2020, p. 27):

> O conceito de governança busca superar os grandes desafios estabelecidos na economia globalizada. Reflete uma compreensão sobre processos multidimensionais e complexos que requer uma ação planejada e um

> registro dos resultados para governação onde, ao longo da história, o poder decisório e de direção foi passando de um súdito, para um chefe, um rei e hoje para uma base mais alargada e muitas das vezes difusa, com a participação de representantes eleitos, que integram uma estrutura governamental multinível e, dentre estes representantes eleitos, subgrupos de líderes e fora destes representantes eleitos, líderes dos grupos de interesse, burocratas, outros políticos e gestores e nesse contexto, a capacidade de governação tem muito mais dependido do envolvimento e de governação […].

A governança pode ser compreendida como uma forma de governar não singular, mas sim plural, tanto em relação aos atores quanto às áreas de atuação, cujas ações exigem planejamento prévio e análise de resultados.

Na área pública, a relação entre os agentes e a coletividade é primordial para a efetividade dos serviços prestados, sendo imprescindível a adesão de métodos e processos de organização e de decisão que visem à economicidade por meio da verificação da composição dos gastos e da avaliação das necessidades de financiamento das políticas públicas.

Deve-se entender a governança pública como um processo complexo de governar, o qual exige ações a serem desenvolvidas pela alta administração que irão direcionar os gestores a como agir, disponibilizando a estes diretrizes para sua atuação, possibilitando condições mínimas para que seja realizado seu monitoramento e avaliação, sem adentrar nas ações operacionais da gestão propriamente dita.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União é referência nesse assunto, tanto no que se refere à sua governança institucional quanto à sua atuação, seja por meio de fiscalizações específicas, seja por produção de manuais, catálogos, cursos e referências, que têm contribuído para a discussão e disseminação do tema no país.

O Referencial Básico de Governança do TCU (RBG) é um documento elaborado para orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança aos seus jurisdicionados, porém hoje serve como bússola a ser seguida por todas as instituições públicas, não se restringindo à esfera federal. Segundo o RBG (2021), governança pública pode ser compreendida como sendo:

> […] a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e **às partes nela interessadas** avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega

> de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2021, p. 15).

Para Nardes (2016 *apud* ALENCAR, 2018, p. 103-104), Ministro da referida Corte de Contas Federal, governança pública pode ser conceituada como sendo:

> […] a capacidade dos governos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se dos adequados instrumentos e ferramentas. Destaca que a governança pública envolve a capacidade de:
> i. Assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais;
> ii. Selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para a executar as ações planejadas;
> iii. Articular as ações dos agentes públicos e privados;
> iv. Alcançar e controlar os resultados previstos;
> v. Estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não alcançado; e
> vi. Divulgar todas essas etapas à sociedade.

Os conceitos apresentados estão alinhados. Estes abrangem as três dimensões e preveem a participação das partes interessadas na gestão pública, desde o planejamento até a prestação de contas por meio da transparência de todos os atos realizados pela gestão, cujo objetivo primordial é realizar políticas públicas e prestar serviços capazes de sanar as intempéries vivenciadas pelos cidadãos.

Além da parte conceitual, o TCU, por meio da publicação “10 passos para a boa governança” (2021), ainda elenca boas práticas de governança a serem seguidas pela gestão, quais sejam:

a) estabeleça um modelo de governança adequado à sua realidade organizacional;
b) lidere com integridade e combata os desvios;
c) promova a capacidade da liderança;
d) gerencie riscos;
e) estabeleça estratégia e promova a sua gestão estratégica;
f) monitore resultados;
g) promova a transparência;
h) garanta a *accountability*;
i) avalie a satisfação das partes interessadas; e
j) assegure a efetividade da auditoria interna.

Segundo o próprio TCU, a realização das práticas acima é capaz de melhorar o desempenho dos órgãos que as implementarem, o que, consequentemente, refletirá em benefícios aos cidadãos, devido ao melhoramento da qualidade dos serviços prestados.

Ainda sobre os dez passos supramencionados, Souza e Oliveira (2021, p. 89) os traduziram conforme observa-se no Quadro 1 – Dez passos para a boa governança:

Quadro 1 – Dez passos para a boa governança

Dez passos
1. Escolha de líderes competentes e avaliação de seus resultados – profissionais que possuam as competências necessárias ao exercício do cargo, com idoneidade moral, conhecimentos, habilidades e atitudes.
2. Escolha de líderes com ética que combatam os desvios – profissionais com conduta ética e moral que estabeleçam mecanismos de acordo o interesse da sociedade.
3. Escolha de sistema de governança com poderes de decisão balanceados e com funções críticas segregadas – sistema que garanta boa governança mediante ferramentas de avaliação, direcionamento e monitoramento.
4. Estabelecimento de modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação – ampliação do bem-estar social e oportunidades aos cidadãos, além de maximização dos resultados, mediante transparência.
5. Estabelecimento de estratégia considerando as necessidades das partes interessadas – promoção da participação social com envolvimento dos usuários da sociedade, mediante canais de comunicação que garantam sua efetividade.
6. Estabelecimento de metas e delegação de poder e recursos para alcançá-las – estabelecimento de uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, com gestores para chefiá-las e a eles incumbe autoridade para executar projetos.
7. Estabelecimento de mecanismos de coordenação de ações com outras organizações – existência de mecanismos que visem à obtenção de resultados administrativos, econômicos e sociais para a população.
8. Gerenciamento de riscos e instituição de mecanismos de controle interno necessários – a gestão de riscos permite tratar com eficiência as incertezas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor e fornecer garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.
9. Estabelecimento de funções de auditoria interna independente que adicione valor à organização – a atuação efetiva da auditoria interna que seja independente e proficiente auxilia na prevenção de desvios e ganho de efetividade municipal.
10. Estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização – a transparência representa a consolidação da democracia, possibilitando o cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas assim avaliar indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de prejuízos ao erário público.

Fonte: Souza e Oliveira (2021, p. 89).

As práticas apresentadas tanto pelos doutrinadores quanto nos documentos elaborados pelo TCU são aplicáveis perfeitamente a todas as

instituições da Administração Pública, sem distinção, convalidando o entendimento de que a política de governança pública pode ser aplicada em quaisquer órgãos, de qualquer ente.

Além disso, nítida é a relevância dada às partes interessadas, desde a participação da estratégia até a prestação de contas, devendo possibilitar ao cidadão informações suficientes para que consiga participar do planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.

De acordo com a política de governança da Administração Pública Federal, Decreto Federal n. 9.203/2017, a governança pública refere-se às ações de liderança, estratégia e controle praticadas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à realização de políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade, tendo como princípios norteadores a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência. Ademais, prescreve como diretrizes:

> I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
> II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
> III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
> IV - **articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público**;
> V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
> VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
> VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
> VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e **pelo apoio à participação da sociedade**;
> IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e **realizando consultas públicas sempre que conveniente**;
> X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
> XI - **promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação**.

A referida norma ainda previu como mecanismos para o exercício da governança a liderança, a estratégia e o controle, que compreende, respectivamente, como sendo: o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança; a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Os dispositivos trazidos na referida norma são os mesmos já trabalhados e manualizados pelo TCU, não trazendo, a título de conceituação, principiologia e diretrizes, nenhuma inovação. Em ambos, é possível compreender objetivamente que a governança considera a gestão relacional ou de redes como o cerne de seu modo de agir.

Contudo, apesar de reconhecer a importância e contribuição dos trabalhos e obras realizados pelo Tribunal de Contas da União, acredita-se que não se pode restringir a governança às meras funções, ou conjunto delas, a serem executadas pela gestão para obter melhores resultados.

Apesar de estarem interligadas e, às vezes, haver grandes confusões conceituais por parte de alguns, principalmente quando estes a apequenam em conceitos estritamente normativos e tecnicistas, a governança é muito mais ampla que a gestão. Sobre isso, Esteves (2009, p. 31) destaca que:

> […] é muito frequente confundir, na ação de um governo, a governança com a dimensão relacional de participação cidadã ou de cooperação, seja esta público-privada ou interinstitucional, e não percebê-la como um novo modo de governar.
> […]
> Em minha opinião, essas afirmações estão corretas, mas são insuficientes porque tratam a governança simplesmente como mais uma dimensão de governo, e não como uma nova arte de governar ou modo de governar que tem na dimensão relacional (isto é, na colaboração interinstitucional e público-privada e no envolvimento da cidadania) a sua principal prioridade e o eixo estruturante da ação de governo.

Para o presente estudo, os ensinamentos trazidos pelo TCU não serão negligenciados, mas enquadrados no cenário em que a governança é um modo de governar, não se confundindo com a gestão e nem com a governabilidade, como será demonstrado.

Para essa abordagem, entende-se relevante, sem o escopo de esgotar os assuntos, fazer breves considerações acerca da relação entre democracia e governança, bem como realizar uma distinção sucinta desta com a governabilidade e gestão.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, tanto em seu preâmbulo quanto no caput do art. 1º, o regime político adotado pelo Brasil é a democracia, a qual tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e livre iniciativa, bem como o pluralismo político, cujo titular do poder é o povo, conforme disposto no parágrafo único, *in verbis*:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> […]
> Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Pela interpretação constitucional, o povo é o titular do poder, ou seja, o dono dele. Nesse sentido, assim como ocorre em uma relação privada e particular, o dono de determinado bem é que decide o que vai ser feito com ele, mesmo que a execução da ação ocorra por meio de terceiros, e os benefícios oriundos dessa atividade devem estar em consonância com a vontade do proprietário. Ao aplicar esse simples exemplo na realidade do governo de nosso país, a Administração Pública deve agir de acordo com a vontade do povo, dono da coisa pública, e os efeitos dessa ação devem estar de acordo com o interesse público, ou seja, de toda a coletividade.

O interesse público mencionado aqui não está relacionado à vontade estatal ou dos agentes políticos, mas sim da sociedade. Nesse sentido, Penna (2011, p. 43) dispõe que “revela-se fundamental demonstrar que o exercício democrático, na atualidade, não se contenta mais com cumprimento de simples ritualística ou instrumentos preconcebidos de interesse estatal”, ou seja, o

planejamento e a execução de políticas públicas devem considerar a participação social, não necessariamente no sentido direto, visto que é o povo que conhece suas reais necessidades.

Sobre essa questão, Locke (1973) ensina que o poder supremo é o do povo, atribuindo a titularidade do poder à própria coletividade. Ao dispor sobre a subordinação dos poderes da comunidade, apontou que:

> Embora em um Estado constituído – erguido sobre a sua própria base e atuando de acordo com a sua própria natureza, isto é, agindo no sentido da preservação da comunidade – somente possa existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual tudo mais deve ficar subordinado, contudo, sendo o legislativo somente um poder fiduciário destinado a entrar em ação para certos fins, **cabe ainda ao povo um poder supremo para afastar ou alterar o legislativo quando é levado a verificar que age contrariamente ao encargo que lhe confiaram.** […] E, nessas condições, a comunidade conserva perpetuamente o poder supremo de se salvaguardar dos propósitos e atentados de quem quer que seja, mesmo dos legisladores, sempre que forem tão levianos ou maldosos que formulem e conduzam planos contra as liberdades e propriedades dos súditos. Pois, uma vez que nenhum homem ou sociedade de homens tem o poder de renunciar à própria preservação, ou, conseqüentemente, aos meios desfazê-lo, a favor da vontade absoluta e domínio arbitrário de outrem, sempre que alguém experimente trazê-los a semelhante situação de escravidão, terão sempre o direito de preservar o que não tinham, o poder de alienar, e de livrar-se dos que invadem esta lei fundamental, sagrada e inalterável da autopreservação e em virtude da qual entraram em sociedade. **E assim pode-se dizer neste particular que a comunidade é sempre o poder supremo, mas não considerada sob qualquer forma de governo, porquanto este poder do povo não pode nunca ter lugar senão quando se dissolve o governo** (LOCKE, 1973, p. 99, grifo nosso).

Compreende-se pelo exposto que o povo é tão poderoso que pode, inclusive, afastar decisões oriundas de outros poderes. Acerca disso, Penna (2011), ao analisar os posicionamentos de Pizzorusso, expõe que este entende que o referido confronto pode ocorrer inclusive no âmbito do Poder Judiciário, como se lê:

> […] ele acrescenta que essa ‘democracia participativa’ só se efetiva quando o cidadão, individualmente ou por intermédio de representação coletiva, pode exprimir o seu ponto de vista em relação a determinado problema, sendo possível confrontá-lo no âmbito de um procedimento, seja ele legislativo, administrativo ou judicial, do qual resultará um provimento dotados de efeitos concretos (PENNA, 2011, p. 50).

Compreende-se, portanto, que a democracia é um regime político que possibilita a implementação de políticas públicas essenciais à sociedade, visto que a tem como pilar da atuação estatal, em que os valores e necessidades devem surgir da própria sociedade e a atuação deve garantir a implementação dos direitos

fundamentais desta que estão sendo negligenciados. Corroborando o exposto, Esteves (2009, p. 22) entende que:

> A tarefa principal de um governo democrático consistirá em promover o desenvolvimento humano no território a partir da criação, fortalecimento e coordenação das redes econômicas, sociais e culturais. Por isso é que, sem dúvida, a governança é o modo mais adequado de governar.

Nesse sentido, compreende-se que é a participação social que legitima a atuação estatal em um governo democrático, logo, nos casos em que o povo, de maneira direta ou indireta, não participa da gestão e das fases das políticas públicas, estas podem até ser legais, no sentido normativo, porém serão ilegítimas. Com o escopo de reforçar o apresentado, Pettit (2003, p. 370) leciona:

> A decisão não precisa representar uma imposição de vontade das autoridades sobre nós, como muitos cidadãos podem se sentir tentados a pensa, ao tratarem o assunto. A tomada de decisão deverá exibir uma forma que possamos aprovar e com a qual possamos nos identificar. Deverá, portanto, ser uma decisão, em que possamos ver nossos interesses amparados e nossas idéias respeitadas. As decisões, sejam elas tomadas no âmbito do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário, deverão trazer marcas de nossos anseios e de nossos modos de pensar.

A participação social legitima a atuação estatal, e isso é fundamental para o agente público exercer a governabilidade sem interferências externas e necessidade de manobras e submissões políticas que refletirão, geralmente, na impessoalidade, na não economicidade e até na imoralidade da ação pública.

Ressalta-se que a participação não pode se limitar a ideias de grupos organizados, mas sua abrangência vai além disso, como ensinam Morais, Silva e Frota (2021, p. 236):

> Mais que um somatório de instituições e procedimentos, a participação, enquanto ideia, envolve mais que isso, envolve luta contra a desigualdade, a exclusão, a opressão, envolve o permanente debate sobre as relações Estado/Sociedade, envolve, enfim, o debate sobre a democracia.

A participação, seja ela institucionalizada ou não, não deve ater-se ao movimento de resistência da gestão, mas sim visar contribuir com esta para que consiga minimizar a discrepância social existente, fornecendo serviços públicos mais eficazes e resolutivos e dando legitimidade à gestão.

Essa legitimidade é condição para a governabilidade, como é possível compreender pelo exposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, produzido pela Presidência da República no ano de 1995, ao conceituar governabilidade como o “poder que um governo possui para governar, que advém da sua legitimidade democrática e do apoio que esse governo possui da sociedade civil.”

Ainda na questão conceitual, Matias-Pereira (2018, p. 81) ensina que “Governabilidade se refere à capacidade política de governar, a governabilidade é o resultado da relação de legitimidade do Estado (e do seu Governo) com a sociedade”.

Entende-se, desse modo, por governabilidade as condições de exercício do poder pelo Estado e seu governo decorrentes da sua postura perante a sociedade civil, como a capacidade de agregar interesses públicos diversos em busca de um objetivo comum e de articular alianças e acordo entre diversos no âmbito político e social com o escopo de viabilizar seus projetos, tendo os cidadãos como sua origem principal.

Augustino Paludo (2013, p. 120) ensina que a governabilidade é a capacidade política do Estado, sendo esta o “poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil”. Pode ser compreendida como as condições de poder agir, validadas pela égide social, institucional e política.

Corroborando a questão, Matias-Pereira (2009) entende que a governabilidade está relacionada com a capacidade política de governar, ou seja, refere-se às condições de um governo em se posicionar diante da sociedade. Sobre o assunto, ainda, Pagnoccheschi (2016, p. 177) leciona que:

> Nesse sentido, os aspectos sobre governabilidade, é entendida como a capacidade do Estado de incorporar um acervo legal e institucional que responda aos anseios dos cidadãos na implementação de políticas públicas, além de abordar questões ligadas à governança […].

A governabilidade e a governança são lados distintos de uma mesma moeda, ou seja, enquanto a primeira é a condição de exercício e legitimidade do poder, a outra refere-se ao modo de agir relacionado à capacidade de formulação e implementação de políticas públicas eficientes e eficazes.

Há, portanto, uma relação muito íntima entre elas. Para Bresser-Pereira (1998, p. 33), a governabilidade e a governança são conceitos frequentemente confundidos, e a gênese desse problema é a má definição deles por muitos doutrinadores. Sobre isso, Cialdini (2020, p. 206), ao abordar os três conceitos de governança de Giosa (2004), faz uma relação entre a governança e a governabilidade, como se vê:

> O autor considera três importantes elementos para a Estrutura de Governança dar governabilidade aos agentes políticos e fortalecimento da democracia como processo de escolha de lideranças: Gestão da Informação, Gestão do Conhecimento e Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Sustentável.
> Assim, governança se traduz no Estado em que os diversos atores, de natureza pública, privada e da sociedade civil organizada, se articulam em direção aos seus interesses, que conjugados, podem resultar em prol do interesse coletivo, no desenvolvimento sustentável.
> A oportunidade de que a cooperação entre os países se efetive é um marco potencial para evolução da governança regulatória, a partir da troca de experiências bem sucedidas entre seus membros e de ações conjugadas ou conjuntas.

Sobre essa diferença, Esteves (2009, p. 29) ensina que:

> A palavra governança é frequentemente utilizada, de modo pouco preciso, como sinônimo de governabilidade ou de bom governo. Governança é uma nova arte de governar que tem na gestão das interdependências entre os atores seu principal instrumento de governo. A governança gera as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos com a colaboração interinstitucional, público-privada ou envolvimento dos cidadãos. É, portanto, um termo não qualificativo no sentido de que se refere a um mecanismo de gestão governamental. Bom governo, sim, é como se pode classificar a ação de um governo através de sua forma de governar. Esta forma de governar pode ser a governança, de modo que poderíamos falar de 'boa governança' (como também de 'má governança'), mas também pode ser o modo de classificar qualquer outra forma de governar diferente da governança, como a gerencial ou a burocrática. Por governança se entende, em sentido restrito, a aceitação e o cumprimento de regulamentos, processos institucionais e de resolução de conflitos, bem como de políticas do setor público por parte da sociedade civil e, em particular, dos seus principais atores. Ingovernabilidade é, por outro lado, a desobediência civil, incapacidade dos mecanismos institucionais para resolver os conflitos sociais, não aceitação das regras do jogo institucional. A governabilidade é um atributo ou classificação de uma situação social e, em qualquer caso, pode ser um resultado das ações de governo, de um bom governo, de uma boa governança, ou de outro modo de governo bem exercido em uma determinada situação. Mas é importante não confundir um atributo ou um resultado com o modo objetivo de governar.

A articulação com os múltiplos atores visando alcançar o interesse público, gerindo os diversos interesses, os quais são conflitantes em determinados

pontos, com o escopo de direcionar as ações para o que a gestão pretende fazer, é um modelo de governar baseado na governança, a qual permite uma maior governabilidade por parte do agente público, possibilitando maiores e melhores condições para alcançar os objetivos, resolver conflitos e aumentar a aderência das normas por parte de todos da sociedade civil. Ainda sobre governança, Matias-Pereira (2018, p. 81) entende que esta, "[…] por sua vez, decorre da capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo do governo realizar políticas públicas. Ou seja, envolve a capacidade da ação do Governo de implantar políticas públicas e atingir metas coletivas".

Assim como o conceito de políticas públicas, constatou-se que o de governança apresenta a mesma peculiaridade da dificuldade de um único conceito capaz de abranger toda a imensidão que essa função ou capacidade estatal é capaz de abranger, e isso irá variar de acordo com o objeto da pesquisa e a subjetividade de cada pesquisador.

Contudo, entende-se ser possível fazer com que essas visões conversem para um caminho comum. Sem a intenção de diminuir a produção legislativa e a técnica trabalhada brilhantemente pelo TCU, ressalta-se que de nada adianta aplicar as objetividades trazidas por eles se a pluralidade de atores e a participação social se restringirem ao controle posterior das políticas públicas ou à mera figura de cliente trazida pelo modelo gerencial.

Compreende-se que conceitos doutrinários, abstratos e sem força normativa, diante do princípio da legalidade aplicada à Administração Pública, enfraquece a adesão de boas práticas consideradas como "boa governança".

É imprescindível, para que se tenham uma liderança forte, uma estratégia coerente e um controle eficaz, além da oficialidade e normatização, que a sociedade e demais partes interessadas participem da gestão, não sendo apenas um fornecedor de fatos e querências, mas sim um ator político relevante, visto que é esta quem conhece as necessidades para as quais as políticas públicas estão sendo desenvolvidas para sanar. Nesse sentido, Morais (2018, p. 46), valendo-se da metáfora de "onde o sapato aperta", destaca:

> Recorrendo à mesma metáfora, é possível dizer que quem usa um sapato não somente sabe onde ele aperta, mas tem também um sentido próprio para 'sapato', sabe o que significa não possuí-lo, se precisa dele e para que, em que tipo de solo pisa, tem suas próprias expectativas sobre as mudanças que o objeto poderá trazer aos seus pés e à sua vida etc. Ou

> seja, entregar a confecção do sapato ao especialista e perguntar apenas onde o sapato aperta significa desperdiçar presenças, saberes e experiências.

Ressalta-se que esse raciocínio pode/deve ser aplicado em todas as áreas da gestão pública, não se restringindo à saúde, à assistência social e à tecnologia da informação, apesar de estas serem as áreas que já avançaram significativamente em relação ao tema, principalmente no aspecto legal.

Antes de adentrar na governança fiscal, para evitar problemas de compreensão, entende-se relevante fazer uma sucinta conceituação de gestão para registrar a diferença entre ela e a governança.

A gestão pode ser compreendida como os atos e processos referentes ao planejamento, organização, direção e controle dos bens e interesses específicos realizados em determinado espaço e tempo, e, quando se trata de gestão pública, estes são os bens e interesses públicos, os quais devem se nortear nos princípios administrativos e visar ao bem comum, devendo fazer parte de um projeto amplo de desenvolvimento, que propicie a melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial e da capacitação das pessoas, ganhando um sentido estratégico (NASCIMENTO, 2014; SANTOS, 2014).

Por sua vez, o Banco Mundial (2013) entende que a gestão se refere ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pelo órgão.

Em consonância com o apresentado, o TCU, por meio do seu Referencial Básico de Governança, dispõe que “a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos” (TCU, 2014, p. 32), onde os agentes públicos irão planejar, executar e controlar suas ações, dispondo ainda que:

> […] preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). São funções da gestão: (a) implementar programas; (b) garantir a conformidade com as regulamentações; (c) revisar e reportar o progresso de ações; (d) garantir a eficiência administrativa; (e) manter a comunicação com as partes interessadas; e (f) avaliar o desempenho e aprender (TCU, 2014, p. 37).

Em suma, após a explanação acerca da governança, governabilidade e gestão, conseguiu-se realizar as distinções conceituais para que não haja conflito de entendimento, sendo possível adentrar na governança fiscal com uma compreensão mais cristalina acerca do assunto.

3.2 A governança fiscal

A melhoria do bem-estar da população é um dos principais objetivos dos governos locais por meio da alocação dos recursos públicos de acordo com as necessidades sociais, visto que as funções de estabilização e distribuição são melhor realizadas pelos governos centrais e regionais (MUSGRAVE *et al.*, 1959).

Isso mostra que a gestão fiscal do município é fundamental para a garantia de melhores condições de vida para os cidadãos, o que não pode ser negligenciado, como ocorre na maioria dos entes locais, sob pena de impactar negativamente todas as áreas da Administração Pública. Sobre essa gestão fiscal, Cialdini (2020, p. 14) expõe que:

> Ao demonstrar o compromisso do governo com a boa gestão das finanças públicas, as regras fiscais podem criar espaço no orçamento para financiar políticas que promovam o crescimento e bem-estar social, aumentem a resiliência da economia a choques adversos e reduzam a desigualdade excessiva de renda.

A gestão e a política fiscal não se limitam a regular captação e alocação de recursos públicos, sendo estas meios fundamentais para construção e fortalecimento de outras políticas públicas, demonstrando, desse modo, que a governança fiscal impactará não apenas a sua área, mas sim todas as atuações estatais, incluindo saúde, educação, segurança etc. Acerca da governança fiscal, Abraham (2019, p. 139, grifo nosso) leciona que esta diz respeito a:

> […] mecanismos de **gestão democrática** e transparente das finanças públicas capazes de, em respeito às normas jurídicas pré-estabelecidas, buscar **atender às necessidades dos cidadãos** efetivando direitos humanos e racionalizando o uso dos recursos públicos.

Observa-se que, independentemente da área que se vale desse modo de governar, a governança refere-se à gestão democrática, a qual tem as partes interessadas como ator principal no processo do agir estatal. Sobre isso, Cialdini

(2020, p. 72), ao analisar documentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), leciona que a governança fiscal:

> […] pode apoiar o uso eficiente dos recursos públicos, monitorando a efetividade dos programas de gastos públicos e vinculando a alocação de recursos ao desempenho, […], para isso é necessário um conjunto de regras fiscais bem formuladas, que podem contribuir nomeadamente para evitar défices excessivos, que prejudicam a sustentabilidade do financiamento das políticas públicas. Esse fato estabelece uma relação de equilíbrio com os mercados financeiros, investidores e organismos multilaterais.

Por estarmos em um Estado democrático, cujo modelo de gestão pública adotado preferencialmente é o da governança, a participação popular e a pluralidade de atores são um dos pilares do seu funcionamento, logo, espera-se que a governança fiscal possua uma arena de debate forte e ampla, sendo isso um sinal de boa governança. Para o Banco Mundial (1992), a boa governança refere-se a uma correta administração do desenvolvimento, sendo:

> […] vital para criar e sustentar um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo, e é um complemento essencial para políticas econômicas hígidas. Os governos desempenham um papel na oferta de bens públicos. Eles estabelecem as regras que fazem os mercados operar eficientemente e, mais problematicamente, eles corrigem as falhas de mercado. Para cumprir esse papel, os governos necessitam de receitas e de agentes para obter as receitas e produzir os bens públicos. Por sua vez, isso exige sistemas de prestação de contas, informações adequadas e confiáveis e eficiência na administração de recursos e na oferta de serviços públicos (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Observa-se, portanto, que a boa governança não pode ser compreendida como um rol de ações a serem seguidas pelo administrador público, mas sim como a combinação do novo modo de administrar baseado em diretrizes e princípios já apresentados, visando sempre ao bem comum, à redução das desigualdades, à inclusão, à resolutividade das intempéries da sociedade e à economicidade e transparência da atuação estatal.

São requisitos mínimos para a configuração de uma boa governança: a participação e o envolvimento dos cidadãos e partes interessadas no processo decisório; a transparência das ações institucionais e do gestor, com o escopo de disponibilizar de maneira acessível e compreensível os atos e a prestação de contas; a obediência às normas, visando à segurança jurídica; a colaboração entre setor público e privado; e a existência e funcionamento dos canais de diálogo entre

os agentes envolvidos econômicos. Sobre o assunto, Travaglia, Fiorin e Carneiro (2016, p. 81) ensinam que:

> Boas práticas de governança pública estão associadas, inclusive, à avaliação da imagem da organização e à satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos, bem como com a garantia de que os indícios de irregularidades sejam apurados e que, como consequência, haja promoção da responsabilização em caso de comprovação.

Desse modo, para não haver confusão, é necessário identificar que há diferenças entre boas práticas de governança e a boa governança. As boas práticas de governança podem levar a Administração Pública a uma boa governança, ou seja, são os meios para se alcançar esta última, não confundindo-se com ela.

Compreende-se, portanto, que a governança, abrange um número elevadíssimo de ações, sendo inviável, inclusive, limitá-las ou restringi-las em qualquer tipo de relação; todas elas estão relacionadas diretamente aos titulares do poder, o povo, desde a possibilidade de participar diretamente da gestão até a prestação de contas e responsabilização daqueles que são responsáveis por gerir os recursos públicos e executar as políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União, por meio de suas fiscalizações, inclusive as auditorias operacionais nas áreas de Tecnologia da Informação, Saúde, Previdência Social e Sistema Prisional, foi o responsável por iniciar o movimento de propagação e discussão da governança no Brasil, sendo referência no assunto. Contudo, não se identificou nenhuma atuação do TCU na área fiscal que poderíamos utilizar como um norte oriundo de uma instituição federal.

Na ausência de produção normativa ou técnica oriunda de instituições públicas nacionais, é relevante transcrever o que a doutrina entende sobre o assunto. Para Abraham (2019, p. 147, grifo nosso), a boa governança fiscal:

> […] repousa sobre dois pilares intimamente interligados: o **equilíbrio orçamental** e a **sustentabilidade financeira**, implementados por medidas que envolvem o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, objetivo que se efetiva através de mecanismos de ampliação da base arrecadatória (sem implicar aumento da carga fiscal individual) e do controle da qualidade nos gastos (através de escolhas adequadas e eficiência no emprego dos recursos), bem como através da busca pela sustentabilidade da dívida pública no longo prazo, nos termos que desenvolveremos a seguir.

Para a doutrina, a boa governança fiscal ocorrerá quando houver o equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira do ente, possibilitando maior segurança jurídica e financeira para cumprir com suas obrigações normativas e contratuais e, assim, possuir recursos suficientes para investir em políticas públicas capazes de resolver ou mitigar os riscos e vulnerabilidade sociais.

A OCDE, por meio da publicação "*Tax and Development: principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries*", apresenta dez princípios a serem seguidos quando da implantação de benefício fiscal, de modo a assegurar uma boa governança fiscal, quais sejam:

a) tornar pública uma declaração de todos os incentivos fiscais ao investimento e seus objetivos dentro de um quadro governante;
b) fornecer incentivos fiscais para investimentos apenas por meio de leis tributárias;
c) consolidar todos os incentivos fiscais para investimento sob a autoridade de um órgão governamental, sempre que possível;
d) garantir que os incentivos fiscais ao investimento sejam ratificados pelo órgão legislativo ou parlamento;
e) administrar os incentivos fiscais ao investimento de forma transparente;
f) calcular o valor da receita perdida atribuível a incentivos fiscais para investimento e publicamente liberar uma declaração de gastos tributários;
g) realizar revisão periódica da continuidade dos incentivos fiscais existentes, avaliando a extensão para que atendam aos objetivos declarados;
h) destacar os maiores beneficiários dos incentivos fiscais ao investimento por disposição fiscal específica em uma declaração regular de gastos tributários, sempre que possível;
i) coletar dados sistematicamente para sustentar a declaração de gastos tributários para investimento e para monitorar os efeitos gerais e a eficácia dos incentivos fiscais individuais; e
j) reforçar a cooperação regional para evitar a concorrência fiscal prejudicial.

Apesar de a produção acima ter como objeto central os benefícios fiscais, é possível aproveitar essas orientações e aplicá-las como norte para toda a gestão fiscal, visto que os princípios apontados pela OCDE que assegurarão boas práticas da governança fiscal estão relacionados sempre a segurança jurídica, transparência, publicidade, condições para facilitar o monitoramento das ações, assim como é possível identificar a preocupação com os demais atores envolvidos no processo, como os órgãos governamentais, o Poder Legislativo e a sociedade.

Sobre a pluralidade de atores na gestão fiscal, o Poder Legislativo brasileiro, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, previu o conselho de gestão fiscal como principal ator de governança na área, o qual deve ser constituído de maneira plural. Em outras palavras, a governança fiscal deve ser exercida, dentro dos limites legais, por várias mãos, estando, entre elas, os representantes da sociedade, como forma de representar o todo, conforme prescreve o art. 67, *in verbis*:

> Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:
> I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
> II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
> III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
> IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Observa-se, portanto, que o conselho de gestão fiscal foi criado para ser uma arena de ideias e um ator importantíssimo para a gestão fiscal, visto que esse é um espaço em que a pluralidade de agentes, de maneira conjunta e em consenso, atuará como responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal, direcionando-as, estabelecendo estratégias e monitorando as ações para corrigi-las e aperfeiçoá-las. Assim, apesar de um conselho não ser a única via para a democratização de qualquer matéria, entende-se que ele pode ser considerado uma boa prática, capaz de possibilitar uma boa governança fiscal.

Desse modo, ele deve existir e estar composto por membros das diversas áreas envolvidas em todo esse processo, principalmente por representantes da sociedade civil. Todavia, o atual cenário é o oposto, pois essas atribuições são exercidas por apenas um agente, que, na maioria das vezes, é o próprio agente executor, comprometendo toda a impessoalidade, moralidade e transparência da gestão fiscal.

Sobre o referido conselho, Afonso *et al.* (2017) acreditam que este deveria ser o órgão central responsável pela padronização das contas públicas, permitindo, inclusive, uma maior participação dos estados e municípios na normatização dos aspectos fiscais, o que é realizado hoje por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), via manuais, geralmente de cima para baixo, sem ouvir dos governantes das demais esferas. A homogeneidade de atores é extremamente prejudicial nas arenas; sobre isso, Morais (2018, p. 51) destaca que:

> O desperdício da experiência, portanto, não seria apenas manter a elaboração e o controle das políticas em herméticos gabinetes oficiais, nas mãos de acadêmicos, políticos, gestores, técnicos e consultores, sem submetê-los a um processo de participação cidadã. O 'desperdício da experiência' também se dá em 'processos participativos' em que parte dos saberes convocados e envolvidos é antecipadamente desqualificado para o debate.

Ademais, reflete-se ainda que não basta apenas haver previsão legal da existência desse conselho, nem que sua composição seja plural e com participação social, sendo necessário assegurar seu pleno e imparcial funcionamento, em que os membros possam exercer suas atribuições de maneira efetiva sem sofrer retaliações ou interferências políticas.

Para que a gestão pública fiscal consiga estabelecer políticas públicas capazes de fomentar o mercado, aumentar a arrecadação pública e levar desenvolvimento social e econômico aos seus cidadãos, é necessário conhecer os conflitos existentes, e isso só será viável por meio da participação do maior número de atores possível na identificação do problema e no que se espera como solução.

A pluralidade dos atores na gestão fiscal deve ocorrer desde a formação da agenda até o monitoramento e a avaliação das atividades desenvolvidas, visto que impactam diretamente o estabelecimento das estratégias e o controle.

Por essa razão, é possível estabelecer que as três dimensões da governança adotadas pelo TCU, apesar de serem abordadas de maneira

individualizada, estão diretamente interligadas e podem formar um ciclo virtuoso quando a liderança não se restringir ao gestor.

Ademais, se não houver um ambiente de debate ou canais de comunicação eficientes para dar voz aos outros atores, a programação anual de trabalho da gestão fiscal, o seu planejamento estratégico e as diretrizes para a elaboração das peças orçamentárias, por exemplo, não refletirão a realidade e a necessidade da sociedade, fazendo com que a atuação da Secretaria de Finanças encaminhe para um percurso que provavelmente não atenderá o interesse público.

Provavelmente, esses direcionamentos, quando ouvido apenas um ator e este for o próprio gestor, a probabilidade de pessoalidade no estabelecimento dos caminhos que a gestão fiscal deve seguir e as decisões que tomará é gigantesca.

Esse monopólio das funções de governança também é um risco no controle, visto que não há imparcialidade quando o controlador é o mesmo executor. Por falar em controle, menciona-se Leonel Itaussu Almeida Mello (1995, p. 87, grifo nosso), que diz:

> […] o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, o livre consentimento da comunidade para a formação do governo, a proteção dos direitos de propriedade pelo governo, **o controle do executivo pelo legislativo e o controle do governo pela sociedade, são, para Locke, os principais fundamentos do estado civil**.

A ideia de controle, tanto entre os poderes constituídos quanto o social, é um dos principais fundamentos do estado civil de Locke. Esse mesmo conceito de controle mútuo entre os poderes do Estado e o social é um pilar para a República brasileira. Por esse raciocínio, quando o controle é exercido pela mesma pessoa que pratica ou é responsável pelos atos, ele encontrar-se-á comprometido.

Segundo Esteves (2009), os cidadãos, a iniciativa social e a privada têm um papel relevantíssimo na governança, e o governo deve articular essa cooperação, fortalecendo e coordenando essas redes sociais para uma determinada direção. Infelizmente, não é isso que encontramos nos municípios do Amapá.

Nesse sentido, nota-se que a concentração das funções de governança no mesmo ator responsável pela gestão fiscal vai de encontro ao princípio da imparcialidade e com a própria democracia, sendo essa uma característica do modelo patrimonialista que ainda se faz presente na atualidade, em que há confusão do público com privado e do excesso de centralização de funções.

De posse do conhecimento acerca da governança fiscal, a seção posterior adentrará na metodologia do pesquisa para, em seguida, realizar a demonstração do diagnóstico de como está sendo exercida essa governança nos municípios do estado do Amapá, valendo-se, para tanto, das informações contábeis e financeiras disponibilizadas nos portais das transparências, bem como outras fontes de informações oficiais, além dos resultados oriundos da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá e das entrevistas realizadas com alguns Secretários de Finanças, como previsto na metodologia.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

Diante do problema norteador da pesquisa e considerando que o Brasil é um Estado democrático cujo modelo de Administração Pública atual é predominantemente o da governança, o presente estudo visou identificar quais os fatores que contribuem para a manutenção do monopólio da gestão fiscal nos municípios do Amapá, ou seja, identificar resistências e entraves para sua descentralização da gestão fiscal.

Desse modo, considerando o contexto social e político próprio dos municípios do estado do Amapá, encontrou-se a origem e a persistência para a ausência de aderência das práticas de governança fiscal no cenário local. Antes de classificar a pesquisa quanto à sua natureza, é relevante transcrever o ensinamento de Minayo (2002, p. 21-22, grifo nosso) quanto à pesquisa qualitativa, a qual leciona que esta:

> […] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências cosias, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela **trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos** que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Observando a descrição acima, constata-se que esta enquadra-se perfeitamente no presente caso, o qual trabalhou com as crenças, valores e atitudes dos gestores públicos atuais e encontrou os motivos da resistência a compartilhar e descentralizar a gestão fiscal, atitude esta capaz de iniciar novos processos democráticos no ente. Por essa razão, é possível classificar a presente pesquisa como qualitativa.

Considerando que se pretendeu entender a realidade do problema no âmbito local, a pesquisa realizou um estudo de múltiplos casos em que seu objeto foi a estrutura de governança nos municípios do estado do Amapá, mais especificamente a concentração de atribuições e poderes gerenciais.

Quanto à técnica de coleta de dados utilizada, primeiramente realizou-se o levantamento bibliográfico acerca do assunto de política pública e fiscal, evolução da Administração Pública e governança pública e fiscal, tanto em livros quanto em

artigos científicos e periódicos, cujas pesquisas, destes últimos, ocorreram em plataforma *on-line*, como o SciELO.

Além disso, utilizaram-se informações publicadas oficialmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá, que avaliou, no exercício de 2019 e 2022, a governança fiscal de seus jurisdicionados, possibilitando melhor compreensão dos cenários encontrados nos entes estudados.

O Levantamento em Governança e Gestão Fiscal do Estado e Municípios do Amapá é uma fiscalização realizada pelo TCE/AP por meio de dois questionários eletrônicos de autoavaliação, cujas indagações se basearam na legislação e nas melhores práticas de governança e gestão fiscal nacionalmente reconhecidas. Os questionários, quanto ao conteúdo, foram embasados na Resolução ATRICON nº 6/2016 – Diretrizes de Controle Externo 3210/2016, no Referencial Básico de Governança do TCU (RBG), na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei nº 4.320/64, no Código Tributário Nacional (CTN), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). A estrutura dos questionários e o modelo de avaliação do levantamento, bem como a categorização das respostas em estágios de capacidade, foram baseados no padrão adotado pelo Tribunal de Contas da União, adaptado do Acórdão nº 1130/2017-Pleno, em que as respostas foram categorizadas em três níveis, denominados de estágios de capacidade, definidos como: Inicial, Intermediária e Aprimorada.

Esse trabalho possui dados relevantes para a presente pesquisa, pois conseguiu identificar o cenário da governança fiscal dos municípios do estado do Amapá, sendo que, em 2019, com exceção de 01 (um) município, todos os demais encontravam-se no estágio inicial de capacidade na média das três dimensões, sendo a Liderança a mais mal avaliada entre elas.

Especificamente neste ponto é que se constatou que nenhum dos 16 (dezesseis) municípios do estado do Amapá possuía conselho participativo de gestão fiscal, um dos principais atores de governança segundo a LRF, estando as funções de liderança, estratégia e controle da gestão fiscal centralizadas nas mãos do Secretário de Finanças/Fazenda e do Prefeito Municipal.

O segundo ciclo do levantamento possibilitou comparar o cenário encontrado em 2019 com o de 2022, já sendo possível afirmar que o monopólio da

gestão fiscal ainda persiste. As informações, dados e conclusões desses trabalhos do TCE/AP servem de embasamento prático para o estudo.

Após o levantamento teórico e documental e a construção do alicerce doutrinário do trabalho, foram realizadas, de maneira remota, entrevistas com 5 (cinco) Secretários Municipais de Finanças/Fazenda que estão à frente da pasta, possibilitando identificar, por meio de perguntas diretas e indiretas, os entraves para a descentralização da gestão fiscal nesses entes.

Optou-se por entrevistar os Secretários de Finanças/Fazenda dos municípios pois são eles que estão à frente da gestão fiscal e são, quando não o único, o principal ator da governança na área, logo, são os atores que detêm a informação que ajudará a responder à pergunta norteadora da pesquisa.

A escolha dos municípios, por sua vez, ocorreu com base no critério orçamentário, utilizando o orçamento de 2022. Após pesquisa realizada nos *sites* oficiais dos entes locais do estado do Amapá, foi elaborado o Tabela 1 – Orçamento Municipal, que auxiliou na explicação da metodologia utilizada para a seleção dos entrevistados.

Tabela 1 – Orçamento municipal

GRUPO	***MUNICÍPIO***	***TOTAL RECEITA (Exercício 2022)***
1	Macapá	R$ 1.116.502.674,00
2	Santana	R$ 250.851.261,00
	Pedra Branca do Amaparí	R$ 132.142.878,20
3	Oiapoque	R$ 59.775.970,00
	Mazagão	R$ 55.020.520,00
	Laranjal do Jari	R$ 52.040.955,07
	Porto Grande	R$ 43.600.700,00
	Serra do Navio	R$ 37.027.572,18
	Calçoene	R$ 30.860.631,72
	Ferreira Gomes	R$ 30.079.500,00
	Pracuúba	R$ 26.890.263,40
	Vitória do Jari	R$ 26.282.656,77
	Tartarugalzinho	R$ 24.174.181,10
	Amapá	R$ 21.516.858,43
	Cutias	R$ 19.436.306,05
	Itaubal	R$ 18.119.749,98

Fonte: *Sites* oficiais dos municípios do estado do Amapá.

Destaca-se, primeiramente, que o critério orçamentário foi escolhido como elemento de corte da amostragem pois está diretamente ligado à complexidade da

própria gestão fiscal. Em regra, quanto maior o volume de recurso a ser administrado, maior a complexidade da gestão e vice-versa.

Nesse sentido, dividiram-se os municípios em 3 (três) grupos orçamentários: os que possuem orçamento inferior a cem milhões de reais; aqueles cujo orçamento está acima de cem milhões e abaixo de um bilhão; e os que possuem orçamento acima desse valor.

Sendo assim, considerando o quantitativo de municípios em cada grupo, visando à proporcionalidade e a uma amostragem mais coerente e abrangente, optou-se por entrevistar 1 (um) do primeiro grupo, 2 (dois) do segundo e 3 (três) do terceiro, quais sejam: Macapá, Santana, Pedra Branca, Oiapoque e Vitória do Jari.

A seleção dos municípios dentro dos grupos foi realizada utilizando critério subjetivo de percepção de disponibilidade dos secretários em contribuir com a pesquisa, o que pode ser observado pelo autor no decorrer das visitas *in loco* realizadas no primeiro semestre de 2022 durante a execução do segundo ciclo do levantamento de governança e gestão fiscal.

A ideia inicial era entrevistar mais secretários, porém, acredita-se que a coincidência da figura do pesquisador com a do controlador tenha sido o motivo de alguns secretários municipais de Finanças não terem aceitado conceder a entrevista, mesmo sendo garantido o sigilo de sua identidade.

Em relação às entrevistas, as perguntas foram estruturadas, com roteiro de perguntas abertas, em que se realizaram as indagações expostas no Roteiro de Entrevista dos Secretários Municipais, que se encontra no Apêndice A – Roteiro de entrevista com os secretários municipais.

A análise das respostas apresentadas ocorreu por meio de 3 (três) categorias relacionadas com as hipóteses da pesquisa, quais sejam: conhecimento técnico, cultura administrativa e cultura política local.

Retirando as perguntas iniciais, as quais estão relacionadas com a qualificação pessoal do entrevistado, os questionamentos 4 a 6 estavam relacionados à hipótese de conhecimento técnico, os de 7 a 9 à de cultura administrativa e os de 10 a 17 à de cultura política local.

Em relação às entrevistas, acredita-se que houve 2 (duas) significativas limitações. A primeira relacionada ao medo de comprometimento com a gestão e o próprio gestor que o nomeou, e a segunda relacionada ao fato de o entrevistador ser um auditor que compõe um órgão de controle.

Com o escopo de mitigar esses riscos, enfatizou-se que o entrevistador estava atuando como pesquisador, e não como fiscalizador, que as entrevistas eram sigilosas e as informações conseguidas por meio delas seriam utilizadas na pesquisa sem a identificação do entrevistado; caso fosse necessária a identificação deste, seria usado pseudônimo, não fazendo nenhuma associação sua com o município.

Além desses atores, entrevistaram-se os primeiros conselheiros do Conselho Municipal de Maringá, possibilitando compreender as resistências que eles tiveram e os benefícios gerados após sua atuação. Nesse caso, as entrevistas, por limitação territorial e temporal, ocorreram por meio de plataforma digital, valendo-se do roteiro de entrevista presente no Apêndice B – Roteiro de entrevista com os conselheiros.

Optou-se por entrevistar o Conselho Fiscal do Município de Maringá pois, em pesquisa realizada pela *internet* em busca de municípios que tivessem esse tipo de conselho, encontrou-se o *site* do Conselho de Maringá, contendo muitas informações acerca da sua atuação, variando desde sua composição e atas das reuniões até os estudos técnicos realizados por ele, ou seja, apresenta, à primeira vista, um grau de maturidade institucional democrático acima dos demais.

Ademais, com base no levantamento realizado pela Agência classificadora de risco Austin Rating[9], que avaliou 5.565 municípios brasileiros utilizando 281 indicadores relacionados a políticas públicas das mais diversas áreas, como fiscal, econômica, social e digital, o município de Maringá, no Paraná, ficou em 4º lugar geral da melhor cidade para se morar no Brasil, estando no 3º lugar no pilar econômico e social e 4º lugar no aspecto educacional, à frente inclusive de muitas grandes capitais.

Ressalta-se que as entrevistas com os conselheiros ocorreram após as dos secretários municipais, permitindo um maior direcionamento da conversa e aprofundamento na compreensão sobre as questões apresentadas pelos entrevistados.

Desse modo, registra-se que a presente pesquisa buscou identificar os entraves para a descentralização da gestão fiscal, ou seja, fatores que contribuem

[9] Disponível em: https://istoe.com.br/as-50-melhores-cidades-por-porte/. Acesso em: 25 fev. 2023.

para a ocorrência de um determinado fato, podendo, por essa razão, ser classificada, quanto aos objetivos esperados, como exploratória.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 188, grifo nosso) os estudos exploratórios são:

> […] investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade**: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.** Empregam-se geralmente procedimentos sistemáticos ou para a obtenção de observações empíricas ou para as análises de dados (ou ambas, simultaneamente). Obtém-se freqüentemente descrições tanto quantitativas quanto qualitativas do objeto de estudo, e o investigador deve conceituar as inter-relações entre as propriedades do fenômeno, fato ou ambiente observado. Uma variedade de procedimentos de coleta de dados pode ser utilizada, como entrevista, observação participante, análise de conteúdo etc., para o estudo relativamente intensivo de um pequeno número de unidades, mas geralmente sem o emprego de técnicas probabilísticas de amostragem. Muitas vezes ocorre a manipulação de uma variável independente com a finalidade de descobrir seus efeitos potenciais.

Segundo essas informações, ratifica-se a classificação apresentada acima, visto seu alinhamento com o exposto.

Ressalta-se que, de posse do arcabouço teórico e das entrevistas, foi possível fazer uma análise do conteúdo adquirido, permitindo identificar os entraves existentes para descentralização da gestão fiscal e, juntamente com as informações da experiência de outros entes que já passaram por esse processo, encontrar soluções para o afastamento dos fatores encontrados e, consequentemente, identificar ações capazes de gerar uma boa governança e uma gestão fiscal mais democrática, econômica e efetiva.

5 GOVERNANÇA FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ

Visualizar como o estado do Amapá, objeto da pesquisa, encontra-se estruturado é fundamental para discorrer a linha de raciocínio que está por vir, a qual iniciará pela análise financeira e orçamentária dos entes municipais e em seguida fará considerações sobre a transparência da gestão fiscal destes, para, por fim, demostrar as conclusões identificadas pelo TCE/AP.

Em 1943, após seu desmembramento do estado do Pará, criou-se o Território Federal do Amapá, cujos núcleos urbanos apresentavam frágeis condições estruturais, oriundas, em parte, da escassez da arrecadação. A condição de dependência financeira era significativa, ora por pouca legitimidade para cobrança de tributos, ora por exclusiva dependência de recursos de outros entes (LEAL, 2012; TOSTES, 2012).

O Amapá transformou-se em estado apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo composto por dezesseis municípios, número esse que se mantém até hoje. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do estado estimada para o ano de 2021 é de 877.613 habitantes, concentrando-se majoritariamente na capital Macapá e no município limítrofe Santana, os quais totalizam 647.165 habitantes.

Apesar da transformação do Amapá em estado e, consequentemente, da atribuição constitucional da competência dele e de seus municípios para instituição, arrecadação e cobrança de tributos, o cenário ainda é muito semelhante ao do período territorial. A dependência financeira dessas esferas de recursos oriundos de transferência ainda é consideravelmente alta, representando a maior fonte de receita em comparação ao recurso próprio, demonstrando a fragilidade e até mesmo a inexistência de uma política fiscal sustentável, principalmente na esfera local.

Para fins exemplificativos, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Estado do Amapá, exercício 2021, disponível no *site* oficial do governo[10], observou-se que o total de receita do estado foi de R$ 7.090.117.394,00 (sete bilhões, noventa milhões, cento e dezessete mil e trezentos e noventa e quatro reais), dos quais R$ 4.710.640.904,00 (quatro bilhões, setecentos e dez milhões, seiscentos e quarenta mil e novecentos e quatro reais)

[10] Disponível em: https://sigdoc.ap.gov.br/public/verArquivo.jsf?token=708a75a635b621674db4dffc0ff0cdd9&tid=e5bf5c3544500ae929494acf75193854.

são oriundos de transferências, correspondendo a aproximadamente 66% (sessenta e seis por cento) do total, demonstrando um elevado grau de dependência de recursos de terceiros. No estado de São Paulo, por exemplo, essa proporção é menor do que 6% (seis por cento)[11].

No âmbito municipal, essa dependência é muito maior, conforme exposto na Tabela 2 – Relação percentual de transferência do total de receita arrecadada, produzida por meio de análises dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, exercício 2021.

Tabela 2 – Relação percentual de transferência do total de receita arrecadada

RECEITA PÚBLICA 2021			
Municípios	**Total arrecadado**	**Transferências**	**% do total das receitas**
Amapá	R$ 9.824.797,21	R$ 9.736.364,20	99,10%
Calçoene	R$ 22.362.523,46	R$ 21.186.119,58	94,74%
Ferreira	R$ 69.065.632,21	R$ 54.541.937,72	78,97%
Itaubal	R$ 38.187.765,69	R$ 27.654.173,46	72,42%
Macapá	R$ 132.891.002,29	R$ 112.087.915,42	84,35%
Mazagão	R$ 87.518.662,04	R$ 80.139.788,24	91,57%
Oiapoque	R$ 32.735.102,21	R$ 28.136.892,92	85,95%
Pedra Branca do Amapari	R$ 110.197.569,82	R$ 88.163.241,58	80,00%
Porto Grande	R$ 8.572.453,32	R$ 8.471.130,13	98,82%
Pracuuba	R$ 14.120.052,10	R$ 13.532.856,48	95,84%
Santana	R$ 261.941.982,62	R$ 220.061.745,94	84,01%
Serra do Navio	R$ 30.872.912,68	R$ 29.769.503,50	96,43%
Vitória do Jari	R$ 86.493.439,82	R$ 58.427.150,16	67,55%

Fonte: RREOs publicados nos *sites* das prefeituras municipais.

Os dois municípios faltantes na referida tabela, Cutias e Laranjal do Jari, restaram fora da análise devido à ausência da publicação do RREO, exercício 2021, em seus portais. Registra-se que a ausência da transparência dessas informações, além de ser uma irregularidade grave, por desobedecer ao exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação, ainda vai de encontro ao modelo de gestão da Administração Pública baseado na governança, a qual preza pela transparência.

[11] Disponível em: https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ConsultaAno.aspx?orgao=. Acesso em: 25 fev. 2023.

Após as experiências dos Estados Unidos da América (EUA) – *Budget Enforcement Act*, de 1990 –, da União Europeia – Tratado de Maastricht, de 1992 –, da Nova Zelândia – *Fiscal Responsibility Act*, de 1994 – e do Fundo Monetário Internacional (FMI) – Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, de 1998 –, profundas mudanças ocorreram na política fiscal do Brasil.

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu como marco legal nesse processo, a qual deu início ao programa de transparência fiscal e trouxe critérios capazes de identificar uma gestão fiscal responsável, cujo objetivo principal é repensar a gestão pública com foco no planejamento, na prevenção de riscos e correção de desvios e na busca do equilíbrio entre receitas e despesas (BRAGA, 2015, p. 373).

O artigo 11 da referida lei, por exemplo, prevê que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Não obstante essa obrigação, a maioria dos municípios amapaenses, historicamente, não exerce plenamente a sua competência tributária, justificando, algumas vezes, a ausência do cumprimento das exigências legais por questões políticas eleitoreiras[12].

Essas situações presentes na política fiscal dos municípios prejudicam, de maneira ilegal e imoral, a arrecadação de sua receita pública própria, refletindo, consequentemente, na deficiência de recursos para execução de políticas públicas em geral e no aumento de sua dependência financeira. Isso é nitidamente um risco para subsistência do ente, sendo as práticas de governança um ponto estratégico para mudança dessa realidade.

[12] Em entrevistas com secretários municipais de Finanças e prefeitos dos municípios do estado do Amapá realizadas no exercício de 2018, durante o 1º Ciclo do Levantamento da Governança e Gestão Fiscal realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá, quando fiz parte da Comissão de Fiscalização, mais de 50% (cinquenta por cento) destes informaram que não se realizava a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por ser visto pelos munícipes como algo negativo, o que poderia ocasionar forte pressão social e refletir nas urnas. Isso mostra que, por questão estratégica eleitoreira, estes optam por descumprir a legislação fiscal vigente no país, visando manter-se no poder.

5.1 Orçamento, finanças e transparência

De acordo com Abraham (2019), o equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira são as principais referências para verificar se há uma boa governança fiscal no ente. Sendo assim, a Tabela 3 – Municípios do Amapá: dados relevantes ajudará a verificar essa questão e outras relacionadas à governança fiscal.

Tabela 3 – Municípios do Amapá: dados relevantes

RECEITA PÚBLICA 2021							
Municípios	**Total Previsto (R$)**	**Total Arrecadado (R$)**	**Tributária Prevista (R$)**	**Tributária Arrecadada (R$)**	**Transferências**	**% diferença entre previsão e arrecadação**	**% recursos próprios**
Amapá	6.891.251,83	9.824.797,21	0,00	0,00	9.736.364,20	42,57%	0,90%
Calçoene	33.615.876,98	22.362.523,46	1.438.000,00	1.114.138,82	21.186.119,58	-33,48%	5,26%
Cutias	-	-	-	-	-	-	-
Ferreira	27.345.000,00	69.065.632,21	1.788.125,50	1.617.411,21	54.541.937,72	152,57%	21,03%
Itaubal	16.352.982,00	38.187.765,69	603.064,00	1.557.355,06	27.654.173,46	133,52%	27,58%
Laranjal do Jari	-	-	-	-	-	-	-
Macapá	-	-	-	-	-	-	-
Mazagão	131.895.335,40	87.518.662,04	5.632.771,00	6.047.807,49	80.139.788,24	-33,65%	8,43%
Oiapoque	35.985.805,08	32.735.102,21	4.243.200,00	4.096.043,55	28.136.892,92	-9,03%	14,05%
Pedra Branca do Amapari	113.697.523,77	110.197.569,82	31.208.207,76	21.455.759,70	88.163.241,58	-3,08%	20,00%
Porto Grande	4.763.960,00	8.572.453,32	0,00	0,00	8.471.130,13	79,94%	1,18%
Pracuuba	11.008.144,74	14.120.052,10	543.560,36	476.223,77	13.532.856,48	28,27%	4,16%
Santana	239.734.102,00	261.941.982,62	19.425.950,00	27.221.389,82	220.061.745,94	9,26%	15,99%
Serra do Navio	33.773.275,12	30.872.912,68	2.220.612,00	1.018.961,09	29.769.503,50	-8,59%	3,57%
Tartarugalzinho	-	-	-	-	-	-	-
Vitória do Jari	38.202.500,00	86.493.439,82	1.689.137,00	2.096.864,54	58.427.150,16	126,41%	32,45%

Fonte: Portais das Transparências (RREOs e LOAs).

Os dados presentes no Tabela 3 – Municípios do Amapá: dados relevantes possibilitam análises voltadas para a governança fiscal. Primeiro será observada a questão do equilíbrio orçamentário, para em seguida adentrar na sustentabilidade financeira e, por fim, na transparência dos dados fiscais.

Ao analisar o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, desde sua previsão orçamentária até sua execução, é possível ver na tabela acima uma diferença significativa entre a previsão e execução. Além disso, 2021 foi um ano atípico em relação à entrada de recurso, visto os valores significativos que todos os

entes municipais receberam após a concessão dos serviços de água e esgoto, que, somados, chegaram a R$ 930.000.000,00, os quais não estavam previstos em nenhuma LOA. Considerando ou não essa peculiaridade, é nítida a ausência de equilíbrio orçamentário da maioria dos municípios do Amapá.

A LRF, no art. 12, dispõe sobre as técnicas a serem utilizadas na previsão da receita, as quais, se observadas, permitem que o grau de previsibilidade desta aumente de maneira significativa. O problema é que, nos entes locais, o planejamento e estudos prévios para subsidiar a elaboração das peças orçamentárias são negligenciados, fazendo com que diferença entre o previsto e o efetivamente realizado seja muito superior à 5% (cinco por cento), tanto para mais, quando para menos, demonstrando ausência de uma boa governança fiscal.

Em relação à sustentabilidade financeira, ao analisar o total da receita arrecadada e contabilizar apenas recursos não oriundos de transferências, é nítida a dependência financeira dos entes municipais, os quais não conseguiriam manter o mínimo para o seu funcionamento básico caso ocorresse, por exemplo, alguma mudança legislativa ou crise financeira que diminuísse ou bloqueasse parte desses recursos vindos do Estado e da União.

Sobre esse assunto, é relevante expor que, dentro de um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas e aderidos pelo Brasil, mais especificamente o 17 – Parcerias para a implementação dos objetivos, há os indicadores Investimento Público e Total de Receitas Arrecadadas, os quais avaliam respectivamente o investimento público por município e o valor de receitas arrecadas sobre o total de receitas do município, e o cenário do Amapá pode ser visto na Tabela 4 – Municípios do Amapá: indicadores da ODS 17.

Tabela 4 – Municípios do Amapá: indicadores da ODS 17

Municípios	ODS 17 (Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável)			
	Investimento público		Total de receitas arrecadadas	
	Objetivo	Nota Município	Objetivo	Nota Município
Amapá	563,26	458,31	19,73	2,57
Calçoene		0		7,34
Cutias		0		-
Ferreira		255,8		2,79
Itaubal		453,86		3,61
Laranjal do Jari		202,94		3,49
Macapá		293,25		11,93
Mazagão		1006,31		0,97

Oiapoque		0		4,43
Pedra Branca do Amapari		507,24		29,95
Porto Grande		0		8,56
Pracuuba		0		1,08
Santana		72,61		8,56
Serra do Navio		56,22		1,65
Tartarugalzinho		540,17		2,16
Vitória do Jari		362,37		4,69

Fonte: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil (IDSC/Brasil)

Apreciando os resultados dos índices supramencionados com o objetivo a ser alcançado, com exceção do município de Mazagão em relação ao indicador Investimento Público, todos os demais estão abaixo do esperado em relação a recursos investidos em sua localidade; além disso, no indicador Total de receitas arrecadadas, todos estão muito aquém do esperado.

Com base nos dados apresentados, é plenamente possível afirmar que os municípios do Amapá possuem nítido desequilíbrio entre receitas e despesas, bem como são insustentáveis financeiramente, ou seja, estão longe de alcançar os liares da boa governança fiscal apontados por Abraham (2019).

Ainda analisando a Tabela 3 – Municípios do Amapá: dados relevantes, é possível chegar de imediato à conclusão de que 25% (vinte e cinco por cento) dos municípios do Amapá possuem uma gestão fiscal pouco transparente.

É incontestável que um ente que adota um modelo baseado na governança possui a transparência como um dos pilares, pois deve proporcionar aos verdadeiros donos da coisa pública, à sociedade, todas as informações relacionadas à sua gestão. Além disso, no Brasil, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação obrigam o gestor a praticar uma transparência ativa dos atos envolvendo a gestão fiscal.

Apesar de a transparência da gestão fiscal não se limitar à publicação e disponibilização de dados nos portais oficiais, como já visto em seção anterior, a ausência dessas informações básicas em *sites* de fácil acesso a toda a sociedade demonstra uma imensa fragilidade e preocupação com esse aspecto, visto que, se o mais simples não é realizado, quem dirá o mais complexo, como canais de comunicação eficientes e avaliados, realização de audiências públicas e uma transparência ativa.

Sobre transparência, a ONU incluiu, no ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, o grau de estrutura das políticas de transparência como um indicador que verifica a proporção de instrumentos de transparência governamental

e, segundo o IDSC, nenhum município amapaense alcançou o objetivo na última avaliação realizada, conforme demonstrado na Tabela 5 – Municípios do Amapá: indicador transparência do ODS 16.

Tabela 5 – Municípios do Amapá: indicador transparência do ODS 16

Municípios	ODS 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis)	
	Grau de estruturação das políticas de transparência	
	Objetivo	Nota Município
Amapá	80	66,67
Calçoene		16,67
Cutias		50
Ferreira		66,67
Itaubal		50
Laranjal do Jari		66,67
Macapá		66,67
Mazagão		50
Oiapoque		66,67
Pedra Branca do Amapari		50
Porto Grande		50
Pracuuba		66,67
Santana		66,67
Serra do Navio		50
Tartarugalzinho		50
Vitória do Jari		50

Fonte: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil (IDSC/Brasil).

Corroborando o exposto, Vianna (2022, p. 217-218) aponta que o cenário da transparência fiscal dos municípios do Amapá é preocupante:

> Ao se analisar os portais, constatou-se que nenhum dos municípios do estado do Amapá atende todos os critérios de transparência da gestão fiscal exigidos pela LRF. A prestação de contas com seu respectivo parecer prévio e o lançamento em tempo real das receitas não foram identificados em nenhum dos sites visitados. Além disso, aproximadamente 70% (setenta por cento) dos municípios não dão transparência às leis e peças orçamentárias e aos relatórios de execução orçamentários e ao de gestão fiscal. Registra-se que os elementos mais encontrados foram os relacionados à despesa, em que todos os municípios, em graus diferentes, apresentam informações voltadas a sua execução. Ademais, todas as

> informações disponibilizadas utilizam termos técnicos, com linguagem complexa e de difícil compreensão para os cidadãos médios, não havendo notas explicativas, relatórios simplificados ou sumários executivos capazes de possibilitar a compreensão dos que não possuem conhecimento técnico específico em matéria contábil e jurídica, contrariando assim o prescrito nos artigos 5º e 8º da LAI.

Ademais, ainda ressaltou que, quando demandou aos municípios informações com escopo de testar os canais de comunicações existentes, apenas teve um retorno de 25% (vinte e cinco por cento), conforme se vê:

> Apesar de a Lei de Acesso à Informação, em seu art. 11, dispor que as demandas de informações sejam atendidas de maneira imediata e, na impossibilidade, que estas sejam prestadas no prazo máximo de 20 (vinte) dias, prorrogada por mais 10 (dez) mediante justificativa e comunicação, passaram-se mais de 30 (trinta) dias da solicitação e apenas 25% (vinte e cinco por cento) dos municípios responderam (VIANNA, 2022, p. 218).

O fato de a gestão fiscal dos municípios do Amapá ser pouco transparente também foi algo apontado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá, como se verá.

5.2 Diagnóstico da governança fiscal dos municípios segundo o TCE/AP

Acredita-se ser fundamental para a pesquisa demonstrar a avaliação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) quanto à governança fiscal dos seus jurisdicionados, o que irá validar o já exposto.

Em 2017, mesmo já havendo doutrinadores estudando a governança fiscal, desconheciam-se produções acadêmicas ou trabalhos encabeçados pela Administração Pública que tivessem desenhado algo que poderia se enquadrar como um modelo ou levantamento sobre uma boa governança fiscal. Na ausência do exposto, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), por meio de suas Coordenadorias de Receita Estadual e Municipal, realizou o primeiro Levantamento de Governança e Gestão Fiscal no Estado do Amapá, finalizado em 2019, com a promulgação do Acórdão n. 12/2019-TCE/AP, prolatado na 340ª Sessão Ordinária, ocorrida no dia 13 de março de 2019, publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 572/2019, e encontra-se em tramitação na corte o segundo ciclo deste.

Este trabalho, valendo-se do Referencial Básico de Governança do TCU, da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Federal

n. 4.320/19664, do Código Tributário Nacional, da Lei Federal n. 9.784/1999, da Resolução n. 6/2016 da ATRICON e dos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e de Demonstrativos Fiscais, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional, desenvolveu um questionário de autoavaliação contendo itens de controle próprios de governança voltado para a área fiscal, englobando as dimensões de liderança, estratégia e controle.

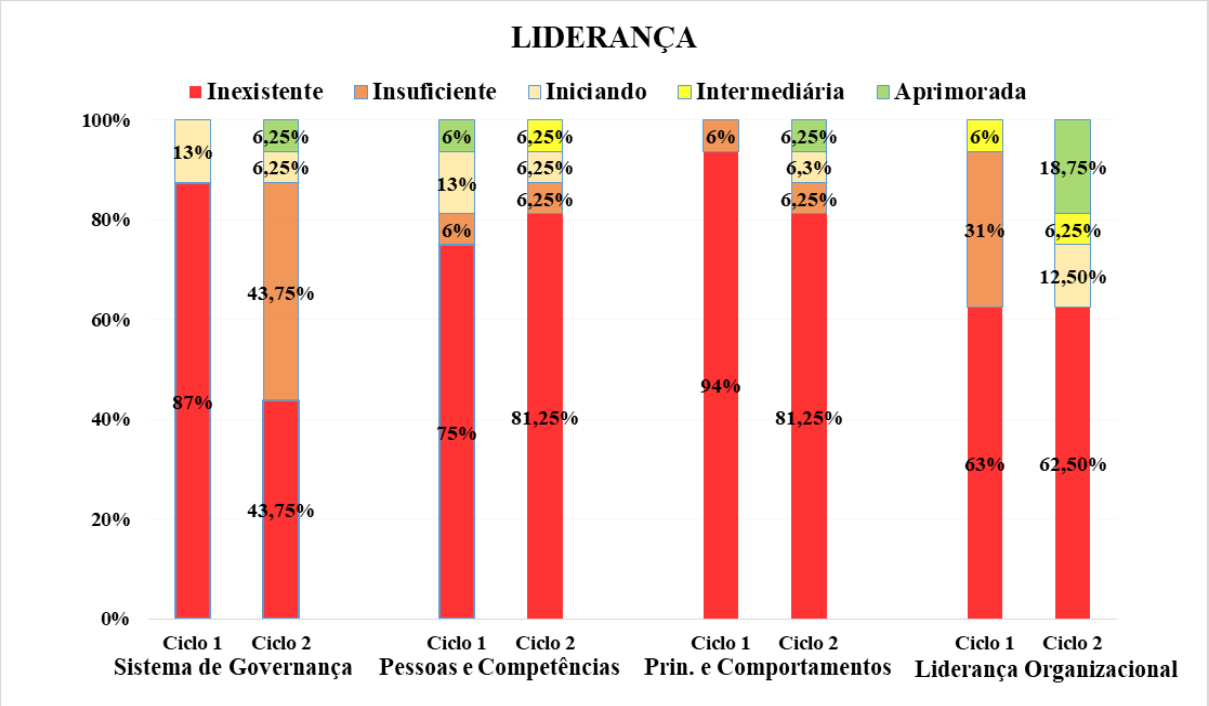
O referido questionário era, além do instrumento de fiscalização utilizado para coleta de dados, um roteiro do que se espera que seja praticado pelas unidades jurisdicionadas para que conseguissem alcançar a boa governança na gestão fiscal.

Nas três dimensões abordadas no levantamento, todas, de alguma forma, abordavam ações envolvendo as redes típicas da governança, as quais foram avaliadas em estágios de capacidade compreendidos em três faixas: a inicial, englobando inexistente, insuficiente e iniciando; a intermediária; e a aprimorada.

Na dimensão Liderança, o TCE/AP avaliou os sistemas de governança (estabelecimento de um conselho fiscal), as práticas relacionadas a pessoas e competências (definição dos perfis profissionais da alta administração, a transparência do processo de escolha dessa liderança e sua adequada capacitação), as referentes aos princípios e comportamento (adoção de código de ética e conduta) e as voltadas à Liderança organizacional (responsáveis pela avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão fiscal).

Segundo o Órgão de Controle Externo do Amapá, os municípios avaliados encontram-se em um estágio pouco avançado no que se refere à adesão às boas práticas de governança fiscal, conforme se vê no Gráfico 1 – Comparação do estágio de capacidade em liderança.

Gráfico 1 – Comparação do estágio de capacidade em liderança



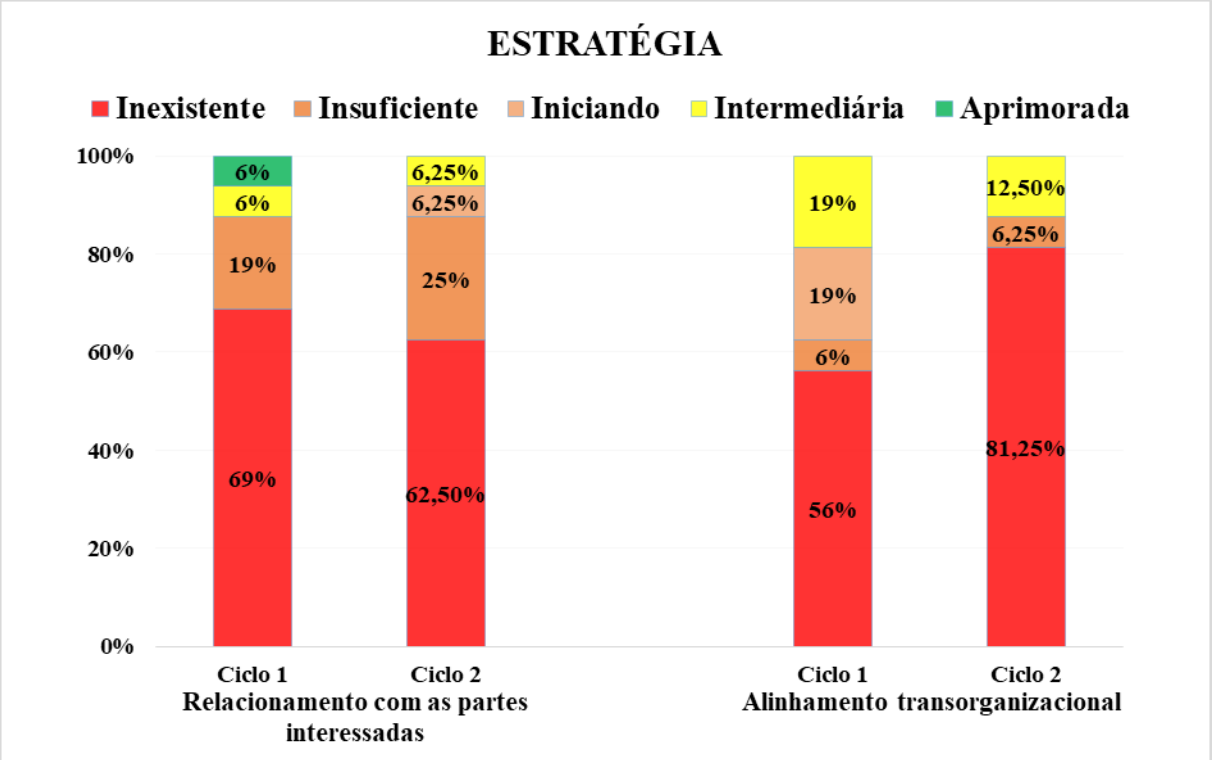
Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

A referida avaliação apontou que nenhum município possui conselho de gestão fiscal, que o processo de tomada de decisão é realizado apenas pelo gestor da pasta com a participação do chefe do Poder Executivo, que não há a definição de perfis técnicos mínimos para a nomeação do secretário, não há código de ética e conduta e, quando há capacitação, esta não é oriunda de levantamentos prévios das reais necessidades da alta administração.

Na dimensão Estratégia, foram avaliadas práticas relacionadas ao relacionamento com as partes interessadas (estabelecimento e divulgação dos canais de comunicação, estabelecimento de diretrizes e estratégia da secretaria e a anualização e o monitoramento e avaliação desta última) e ao alinhamento transorganizacional da gestão fiscal (integração com os outros entes federativos e estabelecimento de mecanismos de atuação conjunta com estes e outros órgãos para o incremento da arrecadação).

O resultado da avaliação dessa dimensão pelo Tribunal apontou uma realidade muito parecida com a da Liderança, em que, tanto no primeiro ciclo quanto no segundo, a maioria dos municípios não executa as ações previstas nos questionários como boas práticas de governança fiscal, conforme conclui-se do Gráfico 2 – Comparação do estágio de capacidade em estratégia.

Gráfico 2 – Comparação do estágio de capacidade em estratégia



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

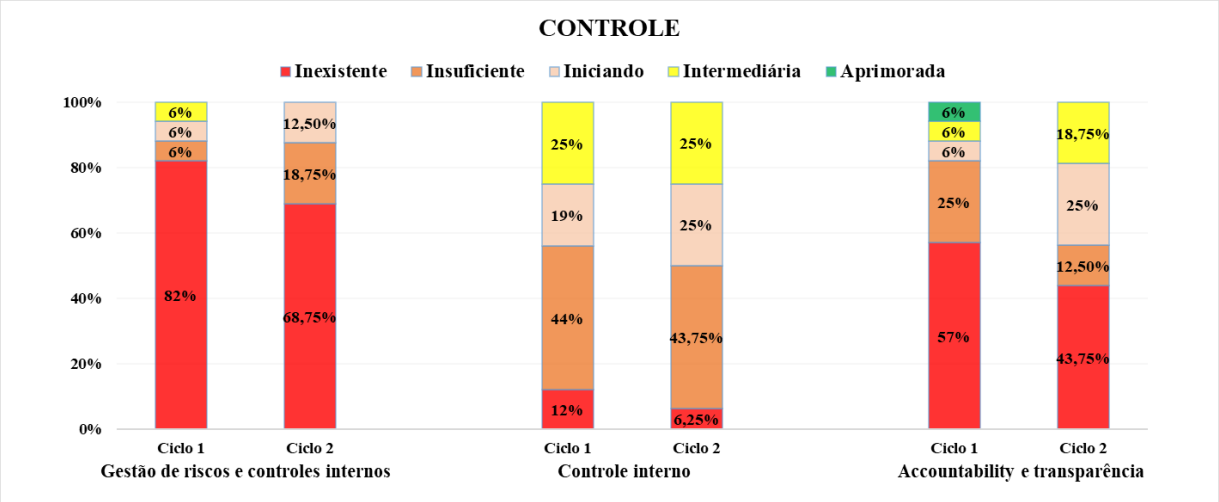
Esse diagnóstico aponta que os municípios do Amapá, em regra, centralizam sua atuação, não possibilitando que as partes interessadas e outros órgãos, sejam estes do ente, sejam de outro, colaborem com a gestão fiscal.

Entende-se ser plenamente danoso à gestão fiscal e à efetividade das políticas públicas fiscais quando as ações de estratégia são elaboradas, estabelecidas, monitoradas e executadas pelo mesmo agente responsável pela gestão, sem a participação da sociedade e das partes interessadas. Quando isso ocorre, a atuação estatal não é capaz de solucionar os problemas da sociedade, seja por falta de conhecimento empírico, seja pelo interesse pessoal prevalecer ao público.

Conhecer as partes interessadas, trabalhar o relacionamento da gestão com o máximo de atores possível e permitir que estes participem da estratégia da gestão é um bom exemplo de boas práticas de governança fiscal.

A última dimensão avaliada pelo TCE/AP foi Controle, cujas práticas estavam relacionadas à gestão de riscos e procedimentos de controles internos, à instituição de controle interno e a *accountability* e transparência, cujo resultado pode ser visto no Gráfico 3 – Comparação do estágio de capacidade em controle.

Gráfico 3 – Comparação do estágio de capacidade em controle



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

Nesta, buscou-se demonstrar que a gestão fiscal deveria mostrar aos cidadãos, de maneira clara, objetiva, compreensível e acessível, a regularidade dos seus atos, bem como fornecer o máximo de documentos e dados possíveis capazes de subsidiar as partes interessadas com informações suficientes para que consigam e possam contribuir com a gestão e controlá-la.

O resultado mostrou deficiências dos entes municipais em realizar gestão de risco, possuir controle interno específico para a área fiscal e ausência de ações capazes de dar transparência às partes interessadas dos atos realizados pela gestão, ponto este que ratifica o já apontado na subseção anterior.

Dessa forma, a fiscalização realizada pelo TCE/AP aponta que a gestão fiscal dos municípios do Amapá ainda está sendo realizada com base em um modelo que não é o da governança, visto a ausência de pluralidade de atores, centralização das ações em um único agente, pouca transparência das atividades e um controle não muito eficiente.

Por fim, destacar ainda que as peculiaridades dos municípios do Amapá, como a localização territorial, a dificuldade de acesso e as dificuldades econômicas e financeiras deles, são empecilhos para a atração de mão de obra técnica qualificada, a qual, se fosse uma realidade, impactaria positivamente na gestão fiscal local.

6 ATORES DA GESTÃO FISCAL: PERCEPÇÕES ORIUNDAS DAS ENTREVISTAS

Conforme detalhado na seção dedicada a abordar o percurso metodológico, a pretensão inicial era entrevistar os 16 (dezesseis) secretários e assim conseguir mapear todo o universo de municípios. Contudo, a dualidade do entrevistador como pesquisador e auditor de controle externo poderia ser uma limitação para conseguir realizá-las, e foi. Após inúmeras tentativas com todos, conseguiu-se realizar 5 entrevistas, que corresponde a mais de 31% (trinta e um por cento) do total, conforme definido na metodologia e seguindo o roteiro previsto no Apêndice A.

Uma das hipóteses para a manutenção do monopólio da governança fiscal nos municípios do Amapá era a falta de conhecimento técnico suficiente para implementar esse novo modelo de Administração Pública. Para verificação dessa hipótese, indagou-se aos secretários sobre sua escolaridade, as qualificações realizadas enquanto estavam à frente da Secretaria, quais indicadores do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) consideravam mais relevantes, quais as posturas adotadas quando se deparam com um resultado nominal negativo e qual sua percepção acerca da renúncia de receita, instituto jurídico previsto no art. 14 da LRF.

O perfil dos secretários municipais de Finanças pode ser visto no Quadro 3 – Perfil dos secretários municipais entrevistados, cuja identificação presente nesse quadro será utilizada na transcrição dos trechos das entrevistas.

Quadro 2 – Perfil dos secretários municipais entrevistados

Identificação	Sexo	Idade	Qualificação
Secretário 1	Masculino	45 anos	Ensino Médio completo.
Secretário 2	Feminino	41 anos	Bacharel em Administração com especialização em Gestão Pública.
Secretário 3	Masculino	26 anos	Graduação em Ciências Contábeis.
Secretário 4	Masculino	53 anos	Bacharel em Direito com especialização em Direito Tributário e em Gestão Tributária.
Secretário 5	Masculino	38 anos	Graduação em Ciências Contábeis e licenciatura plena em Matemática, com especialização em Perícia Contábil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a qualificação dos secretários, todos, com exceção de um, possuíam cursos de graduação e pós-graduação em áreas afins, contudo, apenas um recebeu curso específico da área fiscal enquanto estava à frente da Secretaria.

Ao realizar as perguntas mais técnicas para tentar verificar se possuíam conhecimentos básicos, obtivemos as seguintes respostas:

> “Não tenho informações sobre indicadores.” (Secretário 1).
>
> “Não uso indicador nenhum.” (Secretário 4).
>
> “Indicadores que utilizo são os estabelecidos pelo Tribunal de Contas e não tenho lembrança sobre o resultado nominal, sendo encontrado resultado negativo do IPTU em 2017, mas buscou-se melhorar a legislação e atualizar o cadastro dos imóveis.” (Secretário 5).
>
> “A renúncia de receita é um problema, uma improbidade praticada pelo gestor, não é salutar, é algo que a gente não apoia.” (Secretário 5).
>
> “Sobre os indicadores, quem toma a frente disso é o contador terceirizado, mas eu sempre busco dar atenção ao pagamento da folha de pessoal. Eu não tenho muita autonomia, em relação aos gastos e o prefeito não se guia pelas leis orçamentárias, por isso existe muita suplementação.” (Secretário 2).
>
> “Em tese a renúncia de receita ocorre quando a gente deixa de cobrar o IPTU e isso é uma falta de planejamento, a gente renuncia bastante receita aqui.” (Secretário 2).

É possível observar que, apesar de possuírem títulos, os gestores carecem de conhecimento técnicos básicos. Por exemplo, quase todos trataram a renúncia de receita como algo ruim para a gestão, como uma irregularidade praticada que impede que determinado recurso seja arrecadado, contudo não é disso que trata o art. 14 da LRF, o qual dispõe que ela é um instrumento jurídico que pode ser utilizado pela gestão fiscal para atrair outras melhorias que vão além da mera arrecadação do tributo.

Ademais, por se tratar de coisa alheia e pública, a gestão não pode ocorrer de qualquer jeito, sem prévio planejamento, com metas, objetivos e indicadores muito bem definidos e delimitados, pois é com esse caminho traçado previamente que se pode saber o que vai fazer, justificar o que não foi feito e monitorar e avaliar as ações durante todo o exercício para corrigir rotas e prestar contas.

A outra hipótese que poderia estar impedindo a gestão de adotar práticas de governança na gestão fiscal é a cultura administrativa, esta sendo a resistência

interna ofertada tanto pelo chefe do Poder Executivo quando pelos demais servidores da pasta. Para isso, indagou-se acerca das mudanças realizadas pelo gestor na Secretaria, se houve resistência e por parte de quem, os motivos de se arrecadar o Imposto Predial e Territorial Urbano muito aquém do planejado e a sua percepção quanto à transparência dos atos da Secretaria.

Sobre a autonomia de inovar ou modificar algo na gestão, alguns responderam que tinham, outros não muito, mas que o prefeito dava liberdade para gerir de acordo com suas convicções, e, quando essas mudanças vinham, geralmente havia certa resistência por parte dos servidores mais antigos, porém isso não era empecilho para colocá-las em prática.

Obtiveram-se respostas interessantes quando indagados em relação à cobrança do IPTU, como se vê:

> “Acredito que não arrecadamos IPTU por falta de interesse do Prefeito. Já fui Secretária em outros Municípios do Amapá e percebo que o novo gestor, quando assume, acaba mantendo o que a gestão anterior faz, ainda mais referente à cobrança de tributo que não é bem visto pela sociedade.” (Secretário 2).
>
> “É necessário sistema, mas não querem adquirir. Eles não querem sistema para ajudar, infelizmente.”. (Secretário 1).
>
> “Há uma cultura de não pagar o imposto, gerando um ciclo vicioso. O município não arrecada, fica sem recurso e dependendo dos repasses dos outros entes para pagar apenas folha e combustível.” (Secretário 3).
>
> “Acredito que a baixa arrecadação do IPTU é decorrente da falta de cultura da prefeitura de realizar os procedimentos necessários para sua arrecadação e também pelo descrédito que a sociedade tem com o Poder Público, a qual deixa de pagar espontaneamente, por acreditar que o dinheiro não retornará em forma de serviços públicos de qualidade.” (Secretário 4).
>
> “Há resistência da própria comunidade em relação à cobrança do IPTU. A gestão também é resistente, mas ela deve cumprir com a exigência legal.” (Secretário 5).

Não foi possível identificar nas respostas que as resistências por parte do gestor e dos servidores poderiam impedir o desenvolvimento e implementações de ações capazes de mudar a rotina administrativa e proporcionar melhorias para a gestão e, consequentemente, para a sociedade.

No entanto, quando os entrevistados respondem sobre a baixa arrecadação do IPTU, é possível identificar que o chefe do Poder Executivo Municipal não exerce essa sua capacidade tributária de arrecadação por entender

ser uma conduta antipopulista, visto que, como nunca foi cobrado, se ele o fizer, os cidadãos vão enxergá-lo como vilão e, por conta disso, acabam mantendo uma cultura institucional irregular, pois, como nunca foi cobrado, não irão cobrar agora e nem farão nada para cobrar futuramente, podendo fazer analogia à Gabriela, popular personagem de Jorge Amado, que tinha como trilha sonora “eu nasci assim, eu cresci assim, eu sou mesmo assim, vou ser sempre assim”.

As respostas quanto à transparência dos atos da gestão vão no mesmo caminho, como se observa nas transcrições abaixo:

> “Acredito que a falta de transparência ou intempestividade da publicação é decorrente da falta de costume por parte dos servidores de terem que alimentar o sistema. Acho que questões envolvendo conhecimento técnico e mudança de sistema de informações podem ser causar isso.” (Secretário 1).
>
> “Tem informações que são manuais e tinham que alimentar no sistema, mas os servidores não faziam. Era hábito ficar só no papel, fazem o processo físico e se esquecem de colocar no sistema. Entende não ser de má-fé, mas falta de costume mesmo.” (Secretário 2).
>
> “As informações não são colocadas no portal por ineficiência de pessoal e questão política mesmo de não querer dar publicidade a todos os atos. Uma questão estrutural e política.” (Secretário 4).
>
> “Nós publicamos receita e despesa em tempo real. As demais peças de natureza contábil, não conseguimos avançar por dependemos do serviço contábil terceirizado e eles atrasam.” (Secretário 5).

Identifica-se, nos trechos acima, que questões envolvendo conhecimento técnico e a resistência de mudar a rotina administrativa por parte dos servidores dificultam a transparência da gestão.

Esse forte apego à cultura administrativa e a resistência para modificar a realidade atual fazem com que práticas de modelos patrimonialistas e burocráticos permaneçam muito fortes, perpetuando práticas ilegais, imorais e antidemocráticas, mantendo uma cultura política com forte dissonância com o regime que o Brasil vive atualmente.

Pensando nisso, por acreditar que a presença forte do patrimonialismo na cultura política local poderia ser uma das resistências para manutenção do monopólio da gestão fiscal e ausência, consequentemente, da pluralidade de atores nela, perguntou-se aos entrevistados justamente sobre como é realizado o processo de tomada de decisão, se há conselho participativo que o auxilia, se ele consegue

identificar quais são as partes interessadas, se há canal de comunicação com elas, e qual a viabilidade de a sociedade e outros grupos contribuírem para a gestão.

Ratificando o diagnóstico apresentado pelo TCE/AP, os secretários municipais indicaram que não há conselho de gestão fiscal no seu ente, onde o processo de tomada de decisão ocorre, dependendo do assunto e do município, diretamente por ele ou de maneira conjunta com o prefeito, ou seja, há nítida centralização das atribuições e mínima ou quase nenhuma participação da sociedade nesse processo, visto que até as audiências públicas para a elaboração das peças orçamentárias não são realizadas e não há comunicação com os demais conselhos participativos de outras áreas.

Observou-se que os gestores que estão à frente da gestão fiscal a veem como algo a ser intocável por aqueles que estão fora, não vislumbrando a possibilidade de participação de qualquer outro ator que não seja ele e o chefe do Poder Executivo, tanto que, quando se perguntou se conseguiam identificar as partes interessadas pela gestão fiscal e a viabilidade de a sociedade participar dela, obtiveram-se as seguintes respostas:

> “Não consigo identificar nenhum grupo que possa contribuir e auxiliar com a gestão fiscal.” (Secretário 1).
>
> “Da sociedade não. Acho que a organização dos mototaxistas e os servidores efetivos poderiam contribuir. A própria sociedade se prejudica por não querer que cobrem os tributos.” (Secretário 2).
>
> “Acredita que por ser um assunto muito técnico, a sociedade civil não conseguirá contribuir. Além disso, o Município quer arrecadar e os contribuintes não querem pagar. O conflito de interesse dificulta essa participação.” (Secretário 3).
>
> “A sociedade por meio de instituições que tenham afinidade técnica vejo a viabilidade, porém a sociedade civil simples não conseguirá dar retorno para as problemáticas da gestão fiscal (Secretário 5).

Fica nítido, com as respostas, que há forte prevalência do modelo patrimonialista na gestão fiscal dos municípios do Amapá, basta verificar a centralização do processo de tomada de decisão, a clara confusão entre público e privado por parte dos gestores e prefeitos e a ausência de oficialização e normatização, sem burocratizar, dos procedimentos, impedindo o monitoramento, a avaliação e a responsabilização.

Para encerrar a entrevista, com base na pergunta norteadora desta pesquisa, formulou-se a seguinte pergunta: Quais as resistências e obstáculos identificados por você que podem estar dificultando ou impossibilitando que outros atores ou agentes consigam participar e contribuir com a gestão fiscal do seu município?

Dos 5 entrevistados, apenas 3 conseguiram responder a essa indagação, os demais informaram que não conseguem fazer essa identificação. As respostas foram:

> “O Conflito de interesse é o maior obstáculo encontrado. Particular não quer pagar e a Prefeitura tem que cobrar.” (Secretário 3).
>
> “No meu entendimento falta mobilização das entidades interessadas.” (Secretário 5).
>
> “Talvez falta oportunidade mesmo. Se houver alguma solicitação para ter o conselho instituído, por exemplo, terá total apoio.” (Secretário 4).

Das respostas acima, é possível tirar algumas conclusões, quais sejam:

1) quando se fala em pluralidade de atores e participação da sociedade, observa-se que há uma tendência de restringir esse grupo apenas à participação direta do cidadão, o que é um equívoco, visto que ele abrange toda a estrutura da sociedade organizada, dos outros órgãos e Poderes do próprio ente, assim como das demais entidades federativas. Essa pluralidade já foi objeto de análise em seção anterior, mostrando que esse universo é muito maior do que muitos pensam, tanto no sentido de pessoas que podem participar, como meios de ocorrer essa participação;
2) não há sociedade sem conflito de interesse, porém o objetivo da Administração Pública é o mesmo da sociedade, o bem comum de todos. Possibilitar um espaço em que pensamentos divergentes consigam ser expostos, compreendidos e discutidos é fundamental para os atores participantes pelo enriquecimento das ideias. No serviço público isso é fundamental, pois possibilita à gestão compreender o que o destinatário final das suas ações precisa e quer e demonstrar a eles suas limitações e restrições para determinadas ações. Esse entendimento pode ser percebido na fala de um dos secretários

quando ele expôs que nos espaços de debates se “consegue perceber detalhes da população que passam despercebidos pelos agentes públicos, permitindo identificar situações que do gabinete não poderiam ser encontradas. Às vezes são problemas que podem ser resolvidos de maneira simples”. Afastar da administração qualquer pessoa que pense contrário aos interesses da gestão é puro autoritarismo, algo que deve ser veementemente repudiado por todos;

3) a última reflexão que merece destaque é atribuir a responsabilidade da não participação para os terceiros, onde os atores é que deveriam se mobilizar e procurar a Administração Pública, o que é ilógico. Se o gestor conhece órgãos, instituições ou grupos organizados, sejam públicos ou privados, que podem contribuir para o aperfeiçoamento de sua gestão, auxiliando-o no planejamento e execução de suas ações, o que, possivelmente, refletirá na qualidade dos serviços prestados, a iniciativa de chamá-los deveria ser do Poder Público, e não o contrário, sob pena, inclusive, de prevaricação, quando comprovado que essa inércia tem como objetivo satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

Quando se fala em transparência pública, como já mencionado, ela não se restringe à publicação de atos, abrange também canais de comunicação eficientes capazes de permitir que essas informações advindas de outros atores possam contribuir com a Administração, sendo discutida, inclusive, uma busca ativa por parte das ouvidorias dessas demandas, não havendo justificativa para o Poder Público se manter ilhado.

Às vezes, a ausência desses canais de comunicação e espaços de debates são propositais justamente para impedir que interessados consigam chegar com facilidade à gestão solicitando qualquer tipo de informação, demanda ou auxílio.

Pelo exposto, comprovou-se o monopólio da gestão fiscal nos municípios do estado do Amapá, os quais estão distantes de uma boa governança fiscal, visto que suas práticas ainda estão enraizadas nas ideias patrimonialistas, em que há nítida confusão do público com o privado, a centralização do poder e a obscuridade dos atos, restringindo a participação de qualquer ator interessado.

Com o escopo de complementar a visão dos secretários e trazer à pesquisa outros olhares, entrevistaram-se os primeiros conselheiros do Conselho de Gestão Fiscal do Município de Maringá/PR, criado em 2017, os quais

compartilharam a experiência de vivenciar uma gestão fiscal onde a pluralidade de atores é bem-vinda.

Inicialmente, o referido Conselho era composto de 3 (três) conselheiros: um foi indicado pela Universidade Estadual de Maringá e pelo Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular; um foi indicado pelo Sindicato da Construção Civil e pela Associação Comercial de Maringá; e um, pelo Sindicato dos Contabilistas, pelo Conselho Regional de Contabilidade e pelo Sindicato das Empesas de Serviços Contábeis. Atualmente são 7 (sete) conselheiros, os quais são indicados pela sociedade civil organizada.

Os conselheiros informaram que a iniciativa para criação do conselho foi de um vereador, que apresentou o Projeto de Lei na Câmara Municipal, e o prefeito colocou em seu programa de governo a sua instituição e funcionamento. Observa-se que, neste caso, ao contrário do que alguns secretários do Amapá pensam, a Administração Pública assumiu o protagonismo para garantir que outros atores participassem da gestão fiscal, não esperando ser provocada[13].

Eles informaram ainda que é fundamental que o chefe do Poder Executivo, o secretário da pasta e todos os demais servidores compreendam a importância da participação do Conselho na gestão, a qual visa contribuir, e não apenas apontar erros, afirmando que a boa relação entre esses atores deve ser a base para o aprimoramento dos serviços.

Possuir gestores dispostos a receber outras visões é essencial para o avanço da gestão, e isso possibilitou que, de posse de todas as informações que desejavam, o Conselho conseguisse sugerir correções e aprimoramentos de práticas visando à efetividade e economicidade da Secretaria, dando como exemplo a fiscalização na concessão de horas extras e controle dos gastos de manutenção da frota de veículos da prefeitura, as quais resultaram, respectivamente, na criação do controle interno no órgão responsável, na edição de uma lei que estabeleceu o limite de horas extras e na determinação da alta administração de que nenhuma

[13] O município de Maringá/PR tem sido referência na democratização da gestão pública. Um exemplo disso é o Observatório Social de Maringá, o primeiro do país, sendo formado por diversos profissionais isentos de filiação político-partidária, que visa proporcionar à sociedade oportunidades que promovam a coesão social, por meio de transparência e zelo na gestão do recursos públicos, havendo mais informações no *site* oficial deles: http://observatoriosocialmaringa.org.br. Além disso, os próprios conselheiros informaram que a Sociedade Civil organizada e atuante é um diferencial no município.

manutenção poderia ultrapassar o valor de 50% (cinquenta por cento) do valor do veículo.

Exemplos supramencionados mostram como é benéfico para a gestão quando atores diversos podem contribuir para a governança da pasta fiscal, trazendo mais responsabilidade com o gasto público.

É relevante ainda registrar que o próprio Conselho preza pela transparência, possuindo *site* oficial[14] em que publica os atos praticados, inclusive, os avisos de suas reuniões, as quais são abertas para quem quiser participar. Isso é um grande exemplo de que, quando a gestão é baseada na governança, a obscuridade deve ser afastada, visto que, por se tratar de coisa pública, não há razões para escondê-la.

As últimas perguntas realizadas foram as mesmas feitas aos secretários, quais sejam: 1) Qual sua opinião sobre a participação da sociedade ou de outros grupos na gestão fiscal do município? Você entende ser viável? Se sim, de que forma? Se não, por quais motivos? 2) Quais as resistências e obstáculos identificados por você que podem estar dificultando ou impossibilitando que outros atores ou agentes consigam participar e contribuir com a gestão fiscal do seu município?

Em relação à primeira indagação, eles já informaram que a participação da sociedade e de outros grupos na gestão fiscal é algo possível, benéfico e que deve ocorrer, e os gestores devem torná-la mais acessível. Que a ideia de incompreensão do tema e da impossibilidade de outros atores contribuírem com a gestão não é verdade, pois “a dona de casa já faz uma gestão fiscal dos seus recursos, logo, se a linguagem do Poder Público for clara, objetiva e simples, esta, com certeza, entenderá e poderá contribuir”.

Registraram que o ideal é sim buscar pessoas ligadas à área, por exemplo, advogados, economistas, contabilistas, e que estejam de alguma forma relacionadas com a sociedade civil organizada, devido à complexidade de o cidadão médio compreender algumas peças contábeis, financeiras e orçamentárias, visto que a simplicidade delas ainda não é uma realidade.

Os entrevistados completaram ainda expondo que “é cultural da nossa sociedade não se interessarem por finança de um modo geral, basta ver o grande

[14] Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/portal/.

número de endividados, imagine quando este refere-se a um dinheiro que ‘não é seu’”. Uma solução para isso seria popularizar e desmistificar o tema, levando-o, inclusive, para as escolas.

Isso valida a hipótese de que a falta de conhecimento técnico básico é um dos obstáculos para que boas práticas de governança envolvendo a inclusão de novos atores na gestão fiscal sejam implementadas.

Já em relação à segunda pergunta, que envolve as possíveis resistências e obstáculos que estejam dificultando ou impossibilitando que outros atores consigam participar da gestão fiscal, obtiveram-se as seguintes respostas:

> “*Se eu fosse político iria priorizar isso pelo fato de ter garantia de estar atendendo adequadamente a sociedade. Acho que os políticos, muitas vezes, não aceitam outros atores por receio de um controle sobre suas ações, eles querem mesmo é tomar suas decisões sem ninguém para dar pitaco. Além de saber que corre o risco deles verem que estou fazendo coisa errada*.”

A opinião do Conselheiro acima reafirma que o gestor, independentemente do motivo, acha que ele deve tomar as decisões sem que terceiros participem, nítido comportamento de pensamento patrimonialista, em que se acha dono do que é público e que, por conta disso, as ações devem ser orientadas apenas por ele.

> “*A falta de conhecimento dos benefícios que o conselho pode proporcionar na gestão pode ser um desses obstáculos. Olhar com carinho para outros atores pode ajudar*.”

Mais uma vez, a falta de conhecimento aparece como possível obstáculo. Contudo, considerando o mundo em que vivemos, da democratização da informação, onde basta alguns segundos para conseguirmos algumas respostas, o desconhecimento de determinados temas pode até ser um obstáculo, mas não é justificável.

> “*Acredito que a resistência para a pluralidade de atores é cultural. Culturalmente, ninguém quer perder, ninguém quer ser controlado, ninguém quer dividir ou compartilhar o poder e as conquistas*.”

O primeiro modelo de Administração Pública foi o patrimonialista, como visto inicialmente, em que os gestores confundiam o público com o privado,

achando-se donos do público e, assim, gerindo-o como se fosse coisa própria, onde apenas ele poderia tomar as decisões, não permitindo, inclusive, que fosse objeto de controle. Infelizmente, isso ainda é muito visto na atualidade.

Quebrar essa cultura política e administrativa não é um processo fácil, porém é necessário para que se obtenha uma gestão mais eficiente, econômica e democrática. Reconhecer a realidade e discutir o tema na academia e em todos os espaços permitidos é o início de um processo de desconstrução e construção.

As entrevistas com os Secretários Municipais possibilitaram identificar os fatores, as resistências e os entraves para a manutenção do monopólio na gestão fiscal nos municípios do Amapá, enquanto que as informações prestadas pelos primeiros conselheiros do conselho de gestão fiscal do município de Maringá/PR demonstraram que a participação de outros atores podem contribuir de maneira significativa para o aperfeiçoamento da gestão fiscal local, impactando, consequentemente, no equilíbrio orçamentário, na sustentabilidade financeira do ente e na transparência da gestão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do conhecimento acerca da realidade financeira dos municípios do estado do Amapá e das informações e indagações oriundas dos estudos do mestrado, a pergunta que me inquietava e norteou a presente pesquisa foi: Quais fatores contribuem para que a gestão fiscal nos municípios do Amapá mantenha-se como monopólio de atores políticos locais?

Dessa forma, por meio de pesquisa qualitativa realizada por meio de estudo bibliográfica, documental e normativo e por entrevistas com atores relacionados ao tema, buscou-se identificar quais seriam as resistências e entraves que impediam a descentralização da gestão fiscal e a participação de outros atores nela.

Para isso, foi realizado um percurso doutrinário acerca dos modelos de gestão da Administração Pública, no qual identificou-se que a governança é um deles, estando diretamente relacionado a práticas democráticas, como a transparência, a participação da sociedade e a eficiência e economicidade dos serviços públicos, demonstrando como isso afeta as políticas públicas, principalmente a fiscal.

De posse desse entendimento introdutório, conseguiu-se demonstrar as diferenças entre gestão, governabilidade e governança e como a governança pública pode ser identificada e suas práticas implementadas no âmbito fiscal.

Por fim, conseguiu-se demonstrar a realidade dos municípios do estado do Amapá, cujas gestões estão mais alinhadas aos ideais patrimonialistas do que os da governança, cujo monopólio na governança fiscal afasta a possibilidade de outros atores participarem e contribuírem com a gestão fiscal, dificultando os avanços nessa área e em todas as outras, visto que a política pública fiscal é essencial para o financiamento das demais.

Identificando o desequilíbrio orçamentário e a insustentabilidade financeira dos municípios do Amapá e a centralização da gestão na mão do secretário de Finanças e do prefeito, cujos pedestais são intangíveis pelas partes interessadas no assunto, buscou-se entender os motivos disso.

O cruzamento das informações coletadas no decorrer das pesquisas, combinadas com as entrevistas com os secretários de Finanças, mostrou que as

hipóteses levantadas no início realmente podem ser consideradas como entraves para a manutenção desse monopólio.

O conhecimento técnico é uma delas, porém, na atualidade, justificar qualquer que seja a mudança em virtude disso não isenta de responsabilidade o agente, visto que, em decorrência da evolução tecnológica, cursos podem ser realizados à distância e dúvidas podem ser rapidamente esclarecidas em uma rápida pesquisa na rede. Um agente público permanece na obscuridade da ignorância por apenas dois motivos: preguiça ou má-fé.

A outra hipótese suscitada foi a cultura administrativa. A pesquisa demonstrou que os secretários possuem resistência para inovarem na gestão, de algum grau, dos servidores públicos hierarquicamente subordinados. Aqui observou-se que a “síndrome de Gabriela” é muito comum, ou seja, se nunca houve participação de terceiros na Secretaria de Finanças, vai continuar assim.

Porém, se for considerado que a Administração Pública é norteada pelo princípio da oficialidade e legalidade, a normatização de procedimentos, o estabelecimento de processos de controles internos e a regulamentação das atribuições, por exemplo, obrigarão os agentes a agirem como previsto, possibilitando a cobrança e a responsabilização por qualquer descumprimento que porventura ocorrer.

Se isso não foi feito pelo secretário, que seja feito pelo chefe do Poder Executivo. Se não for feito por este, que os representantes do Legislativo o façam. Na inércia destes últimos, que a sociedade e as partes interessadas busquem todos os meios possíveis para que o seu direito de participar da gestão seja assegurado.

Dos três possíveis principais motivos para o problema identificado, a cultura política foi ratificada com mais veemências nas entrevistas, e esta é a norteadora de todas as demais.

Constatou-se que a gestão fiscal dos municípios do estado do Amapá ainda possui grande influência dos ideais patrimonialistas, em que os gestores acreditam que não precisam de ajuda para desenvolver suas atividades, que a sociedade não tem com o que contribuir e que a transparência, apesar de ser defendida como algo importante e valorizada por eles, na prática viu-se o contrário com os dados apresentados.

O Estado brasileiro hoje assegura e possibilita que a gestão, qualquer que seja a pasta, seja realizada pelo povo e para o povo. Na área fiscal, demonstrou-se

que o país possui estrutura normativa, inclusive imperativa, para que isso ocorra, seja de maneira direta, por meio de audiências públicas, canais de comunicações eficientes e prestação de contas, seja por meio indireto, através de conselhos participativos, observatórios e até mesmo pela relação interfederativa.

Ademais, por meio das informações prestadas pelos conselheiros do Conselho de Gestão Fiscal do Município de Maringá/PR, resta comprovada a possibilidade da pluralidade de atores na gestão fiscal, bem como os benefícios que isso é capaz de proporcionar à Administração Pública e a toda a sociedade.

O processo de mudança não é fácil, porém é plenamente possível. Pesquisar acerca do assunto, levá-lo a lugares onde é desconhecido e debatê-lo em todas as arenas cabíveis é fundamental para iniciar um processo de transformação em busca da democratização da gestão fiscal.

Registra-se que, mesmo com as limitações encontradas na realização das entrevistas, principalmente com os secretários municipais de Finanças/Fazenda, que se negaram a realizá-las devido ao entrevistador ser também o auditor, impossibilitando abranger 100% (cem por cento) dos municípios, registra-se que isso não prejudicou a pesquisa, visto ter conseguido identificar os fatores que contribuem para que a gestão fiscal nos municípios do Amapá mantenha-se como monopólio de atores políticos locais.

Espera-se que os entes locais do Amapá, de posse do diagnóstico realizado, consigam reconhecer sua realidade, conhecer a importância da democratização da gestão fiscal e buscar meios capazes de permitir que a sociedade passe a contribuir com a Administração Pública, podendo valer-se, inclusive, do exemplo de Maringá/PR.

No âmbito acadêmico, a presente pesquisa contribuirá para ampliar a discussão da governança pública, mais especificamente a governança fiscal e a pluralidade de atores nessa área, algo que ainda, infelizmente, é pouco discutido e estudado.

Ademais, despertou-se a curiosidade de pesquisar de maneira mais aprofundada o impacto de um conselho participativo na gestão fiscal, adentrando nas suas premissas, desde sua composição, sua efetividade, resistências de criação e conflitos de interesses gerados, tanto entre os membros quanto com os gestores, quando este adentrar na arena de discussão, bem como os motivos da inexistência

de um Conselho de Gestão Fiscal Federal, mesmo havendo previsão legal para tal há mais de 20 (vinte) anos.

Considerando todo o exposto, a academia, os servidores públicos e os cidadãos não podem abster-se de discutir assuntos relacionados às práticas autoritárias e patrimonialistas, como é o caso da ausência de pluralidade de atores e participação social na gestão fiscal, e nem minimizá-los, sob o risco de entrar em um caminho em que o processo de retorno ao verdadeiro Estado democrático seja extremante obscuro, violento e doloroso. Estudar, pesquisar e discutir é um ato de resistência. Que consigamos permanecer resistindo a todo e qualquer governo que atente à democracia.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Governança fiscal e sustentabilidade financeira**: os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AFONSO, José; CASTRO, Kleber Pacheco de; HECKSHER, Marcos; CIALDINI, Alexandre Sobreira; SANTOS, Fabrício. Indicadores de gestão fiscal e de qualidade do gasto nos municípios brasileiros: impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas prefeituras. **Lincoln Institute of Land Policy**, Working Paper WP17JR1PO, maio 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2972816. Acesso em: 25 fev. 2023.

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário. **O novo direito administrativo e governança Pública**: responsabilidade, metas e diálogo aplicado à Administração Pública Brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARENDT, Hannah. A grande tradição. Trad. de Paulo Bodziak e Adriano Correia. **O que nos faz pensar – Revista de Filosofia da PUCRJ**, Rio de Janeiro, n. 29, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Sub-Saharan Africa**: from crisis to sustainable growth. Washington: The World Bank, 1989.

BELLETTI, Luiz Guilherme *et al.* Estado Brasileiro: Formação e evolução da Administração Pública no Brasil. *In*: ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO UFPEL, 16., 2014, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS.

BRAGA, Marconi A. F. C. *Responsability*. In: CASTRO, C. L. F.; GOTIJO, C. R. B. et al. (Org.). **Dicionário de políticas públicas:** volume 2. Barbacena: EdUEMG, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 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, 4 maio 2000.

BRASIL. Lei Federal n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, *[s. l.]*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/b3VNr8KRsgTBM4Hfktj3skn/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de políticas públicas em direito. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARNEIRO, Teresa Cristina Janes; FIORIN, Ivone; TRAVAGLIA, Karina Ramos. A atuação da contabilidade na governança das organizações públicas capixabas. *In:* BRBOSA, Eliedna de Sousa (Organ.). **Contabilidade na prática**. Curitiba: Atena Editora, 2016.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. **A Lei de Responsabilidade Fiscal:** o processo de formulação e seus efeitos nos Estados brasileiros. 2020. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal, 2020. Disponível em: https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Tese-Alexandre-Cialdini-26.06.2020-pdf.pdf. Acesso em: 01 fev. 2023.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 2015.

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11 ed. New Jersey: Pretince-Hall, 2005.

EGGERTSSON, G.; KRUGMAN, P. Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A fisher-minsky-koo approach. *In*: FED SAN FRANCISCO: MONETARY POLICY AT THE ZERO LOWER BOND, 2010. Disponível em: http://www.frbsf.org/economics/conferences/1102/PKGE_Feb14.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

ESTEVES, Josep Maria Pascual. **Governança democrática**: construção coletiva do desenvolvimento das cidades. Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGxsr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 fev. 2022.

GANDINI, Raquel. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 2, p. 197-213, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Abril Cultura, 1973.

MATHIAS, Maria Isabel da Cunha. OCDE e governança pública: o Brasil está apto a integrar a organização? **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, set./dez. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10544/1/bepi_28_ocde.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. **Revista da PGFN**, ano 7, n. 10, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e sociedade de classes. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 9, p. 93-117, dez. 2012.

MISES, Ludwig von. **Ação humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

MORAIS, Neiara; SILVA, Maria Andréa Luz da; FROTA, Francisco Horacio da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, *[s. l.]*, v. 15, n. 1, p. 223-246, 2021. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/111187. Acesso em: 16 jul. 2022.

MORAIS, Neiara de. **Observatório de Políticas Públicas**: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas. 2018. Tese (Doutoramento em Democracia no Século XXI) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

MUSGRAVE, Richard Abel *et al*. **Theory of public finance**: a study in public economy. [S.l:s.n], 1959.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. Governabilidade e governança das águas no Brasil. *In:* MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Organ.). **Governança Ambiental no Brasil**: Instituições, atores e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2016.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PENNA, Saulo Versiani. **Controle e implementação processual de políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-252, abr. 2008.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010

ROTH, A. L.; WEGNER, D.; ANTUNES JÚNIOR, J. A. V.; PADULA, A. D. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista De Administração**, São Paulo, v. 47, n. 1, 2012.

SALES, Rosemary Carvalho. **ICMS e Benefícios Fiscais**: efeitos do controle de constitucionalidade em matéria de guerra fiscal. Curitiba: Juruá, 2018.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Administração Pública Brasileira: o modelo gerencial e as ferramentas de melhoria na gestão pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 3, v. 4, p. 69-85, ago. 2018.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 2, v. 1, p. 848-857, jul. 2017.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 17, n. 2, p. 334-363, 26 nov. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In:* JACCOUD, Luciana. **Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. *In:* GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. **Traité de science politique**: les politiques publiques. Paris: PUF, 1985

TOSTES, José Alberto. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **10 passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança [RBG]**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO(TCU). **Referencial básico de governança [RBG]**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 3. ed. Brasília: TCU, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO(TCU). **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Washington: The World Bank, 2013.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

Questão	Enunciado
1.	Qual seu nome?
2.	Qual sua idade?
3.	Em qual município ocupa o cargo de Secretário de Finanças/Fazenda? Há quanto tempo está à frente da Secretaria?
4.	Qual seu grau de escolaridade? Tem curso de graduação e pós-graduação? Se sim, quais? Você recebeu qualificação pela Prefeitura nos últimos 12 (doze) meses? Se sim, quais? Houve prévio levantamento de necessidades de capacitação? Se não, como é feita a escolha delas?
5.	Quais indicadores do RGF e do RREO considerados mais relevantes por você? Ao acompanhar a receita e despesa do ente, qual postura você costuma adotar ao se deparar com um resultado nominal negativo? E quando o resultado primário esta acima da linha, qual conduta é adotada pela gestão?
6.	O Município renúncia receita pública? Qual sua percepção sobre a utilização da renúncia de receita na gestão fiscal?
7.	Como Secretário você conseguiu realizar mudanças em sua Secretaria (procedimentos, práticas, pessoal)? Quais foram?
8.	Você sentiu/sente resistência para inovar ou agir diferente do que já é realizado na Secretaria? Há resistências dos servidores? Há resistência do Prefeito?
9.	Você tem conhecimento de que a arrecadação tributária é uma obrigação, quais os motivos para que ela seja tão a quem do planejado, inclusive o IPTU?
10.	Para você, qual a importância da transparência da gestão fiscal? Quais os motivos para as informações não serem todas publicadas e, quando são, serem intempestivas?
11.	Há Conselho participativo para auxiliar a gestão fiscal do Município? Se não, como ocorre o processo de tomada de decisão na pasta?
12.	Você consegue identificar as partes interessadas pela gestão fiscal? Como é a relação como estas? Há portal de comunicação estabelecido para eles? Eles são avaliados?
13.	Você conhece alguma organização ou grupo que possa contribuir e auxiliar gestão fiscal? Se sim, quais? Se sim, quais os motivos para que não haja essa aproximação?
14.	Você tem diálogo com os conselhos participativos do município, como, por exemplo, o da Saúde/Assistência e Educação? Se não, quais os motivos para que não exista essa aproximação?
15.	Qual foi a última vez em que houve audiência pública durante o processo de elaboração e discussão das peças orçamentárias? Como é a experiencia do Município nesses espaços?
16.	Qual sua opinião sobre a participação da sociedade ou de outros grupos na gestão fiscal Município? Você entende ser viável? Se sim, de que forma? Se não, por quais os

	motivos?
17.	Quais as resistências e obstáculos identificados por você que podem estar dificultando ou impossibilitando que outros atores ou agentes consigam participar e contribuir com a gestão fiscal do seu município?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS CONSELHOS

Questão	Enunciado
1.	Qual seu nome?
2.	Qual sua idade?
3.	Desde quando está a frente do Conselho?
4.	Você sabe de quem foi a iniciativa para a instituição do Conselho?
5.	Como foi o processo de criação e instituição do Conselho? Quanto tempo de existência?
6.	Como se dá a sua composição? Há participação da sociedade? Como ela se dá?
7.	Quais as dificuldades iniciais e atuais para o funcionamento do Conselho?
8.	Como é a relação do Conselho com o Secretário de Finanças/Fazenda e o Prefeito?
9.	Como o conselho tem atuado no Município? As ações abrangem questões envolvendo a governança?
10.	Após a criação do conselho, como este impactou na gestão fiscal e nas políticas públicas fiscais? É possível enumerar quais as principais conquistas alcanças?
11.	Qual sua opinião sobre a participação da sociedade ou de outros grupos na gestão fiscal Município? Você entende ser viável? Se sim, de que forma? Se não, por quais os motivos?
12.	Quais as resistências e obstáculos identificados por você que podem estar dificultando ou impossibilitando que outros atores ou agentes consigam participar e contribuir com a gestão fiscal do seu município?