

Nota Pedagógica: Libera geral: um caso sobre a dicotomia administração x política

*Elaborado por Cláudia Uchoa Cavalcanti, Alketa Peci
e Aline Santos
(2016)*

Resumo do caso

O estudo de caso trata da realização de obra no mercado de uma Prefeitura e a liberação do processo administrativo para realização de procedimento licitatório. Apresenta o conflito existente entre o secretário de obras e o subsecretário de planejamento e orçamento na condução das determinações do chefe do Poder Executivo. O prefeito Municipal recém-eleito decidiu iniciar reforma com expansão do mercado popular no Município de Três Barras. Com essa finalidade, solicitou ao secretário de obras o projeto arquitetônico com previsão inicial de custos, para que se iniciasse o processo licitatório de imediato, de modo a não atrasar a inauguração do novo mercado prevista para o primeiro ano de mandato. O subsecretário de planejamento e orçamento precisa tomar a decisão de liberar ou não o processo, já que há a necessidade de atendimento dos requisitos técnicos e legais que considerava necessários. O presente caso pode ser trabalhado dentro do seguinte tema: gestão do planejamento e orçamentária.

Objetivos educacionais

O caso permite confrontar os anseios, expectativas e compromissos do então candidato e agora prefeito recém-eleito, no que se refere ao estabelecimento de prioridades num contexto de fortes restrições financeiras, desorganização e baixa capacidade técnica da burocracia da prefeitura, além da tensão provocada pela transição de governo e pressão exercida por grupos de interesses, exemplificado pela pressão dos professores por aumento de salário.

Revela também o dilema de um servidor público do governo estadual, nomeado subsecretário de planejamento e orçamento do município, em atender a vontade do prefeito, liberando o processo de reforma com ampliação do novo mercado mu-

nicipal ou, alternativamente, exercendo um poder de veto ao exigir o cumprimento da legislação sobre finanças públicas em vigor. Tal legislação determina a inclusão de qualquer investimento, no caso representado pela reforma com expansão do mercado popular, no PPA e na LOA, do ano de execução da obra, com a respectiva previsão de fontes de recursos orçamentários e provisão financeira para pagamento da reforma num horizonte de quatro meses, o que poderia agravar a já combatida situação financeira do município.

Este estudo de caso revela aspectos, dilemas e pressões – que um servidor público de carreira tem que enfrentar na administração cotidiana de uma subsecretaria de planejamento e orçamento – que não são visíveis aos debates acadêmicos ou em processos de aprendizagem voltados à preparação para concursos públicos. A agenda política e o cronograma real das ações da administração pública são exemplos a serem explorados neste caso.

O debate pode abordar questões relativas à previsão de investimentos em obras públicas e aos requisitos legais prescritos tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Espera-se que a leitura, análise e discussão do caso ajudem o profissional a:

- identificar problemas e encontrar soluções possíveis e compatíveis com a legislação em vigor no que se refere a investimentos em obras públicas, principalmente a previsão da obra no plano plurianual, na lei do orçamento anual, identificando quais os recursos e respectivas fontes de financiamento;
- reconhecer como legítimas a vontade e as expectativas do prefeito e dos secretários municipais que desejam atender os compromissos de campanha e os anseios da população;
- reconhecer que, em face da legislação em vigor, nem sempre é possível cumprir compromissos assumidos na campanha que demandem investimentos em obras, no primeiro ano de mandato, caso não estejam previstas no PPA e na LOA;
- confrontar os desafios envolvidos nos processos decisórios de nível estratégico do governo diante do cumprimento da legislação em vigor;
- reconhecer a dinâmica de vetos às decisões estratégicas que podem ser exercidos por servidores públicos, legitimamente ancorados e respaldados pela legislação em vigor.
- analisar os dispositivos de planejamento e orçamento, exercer, em diferentes graus de complexidade, e influenciar os processos de tomada de decisão;
- atentar para a necessidade de se prever no PPA e na LOA os investimentos em obras a serem executadas em determinado exercício, adotando os procedimentos administrativos previstos pela legislação, minimizando a ocorrência dos problemas;
- desenvolver a capacidade de identificar empecilhos de ordem legal, burocrática e até política que podem viabilizar ou inviabilizar a implantação de uma política pública;
- reconhecer a imperiosidade legal de se prever os investimentos públicos, bem como o impacto financeiro e orçamentário nos exercícios subsequentes à implantação da política pública;

- reconhecer as pressões exercidas pelos políticos sobre os servidores públicos para a liberação de recursos;
- discutir e analisar quais as prováveis consequências legais – administrativa e legalmente falando – do não cumprimento da legislação em vigor por parte do prefeito, dos secretários e da servidora pública, em caso de auditoria pelos órgãos de controle interno e externo;
- desenvolver argumentos e comunicar ideias em grupo.

Alternativas para análise do caso

O caso pode ser aplicado na capacitação de servidores públicos que atuem nas áreas de planejamento, orçamento ou execução das políticas públicas, como forma de abordar diferentes aspectos que envolvem os processos de tomada de decisões, os quais, no caso apresentado, ocorrem no primeiro ano de mandato governamental, que possui algumas peculiaridades, como, por exemplo, ter o planejamento elaborado no mandato anterior com prioridades estabelecidas por outro chefe de poder.

Sugestão de questões para discussão

Na aplicação do caso, o professor deve mencionar que a narrativa trata de uma situação fictícia, porém, muito comum em primeiro ano de mandato, com o resultado das urnas sendo oposição ao governo que está saindo.

Algumas questões podem servir para orientar a discussão do caso, podendo haver outras dimensões a serem desenvolvidas. Neste caso, para estudo, a abordagem focará questões de planejamento e orçamento necessárias à realização de um procedimento licitatório que viabilizem a execução de uma política pública.

Questão: o processo da obra no mercado, para iniciar o procedimento licitatório demandado pelo secretário de obras e pelo prefeito municipal, deveria ser liberado? Quais questões, do ponto de vista do planejamento e orçamento, são necessárias, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/1993, que institui as normas para licitações e contratos na administração pública?

Questões alternativas

Qual a opinião da turma a respeito das expectativas do prefeito e dos secretários municipais que desejam atender os compromissos de campanha e os anseios da população?

Quais os desafios envolvidos nos processos decisórios de nível estratégico do governo diante do cumprimento da legislação em vigor?

Em face da legislação em vigor, nem sempre é possível cumprir compromissos assumidos na campanha que demandem investimentos em obras, no primeiro ano de mandato, caso não estejam previstas no PPA e na LOA. Qual(is) a(s) alternativa(s) que os alunos propõem para atender os anseios e expectativas do prefeito?

Questões suplementares

O caso para estudo possibilita outras abordagens na área de planejamento, como, por exemplo, o tratamento dos indicadores como um elemento importante na tomada de decisão.

No início do texto, menciona-se o indicador do PIB municipal, que posicionaria o município entre os 10 primeiros, de 88 municípios do estado. Analise as possíveis causas da pobreza na população, tendo em vista esse dado.

O estudo de caso apresenta como principal promessa de campanha a melhoria da situação da educação do Município de Três Barras. Analise os IDH's do município e elabore uma nota técnica sobre o assunto, recomendando qual área deveria ser priorizada de acordo com os dados.

Análise da questão proposta

No que se refere à legalidade para liberação do processo, visando ao início do procedimento licitatório, é necessário mencionar que, na administração pública, só é possível realizar aquilo que está previsto em lei. De acordo com Meirelles: "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. (MEIRELLES, 2003, p. 85).

Nessa questão, o que se deseja indicar é a necessidade do cumprimento das Leis Federais no 8.666/1993 e no 101/2000 para o prosseguimento de qualquer processo administrativo que ensejará uma licitação.

A primeira lei determina, em seu artigo 7º, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; e quando o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no plano plurianual. A verificação do produto, nas metas do plano plurianual, não costuma estar como uma fase do processo de trabalho das equipes que informam se existem recursos para a licitação.

A segunda lei, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, possui determinações para geração da despesa nos seus artigos 15, 16 e 17. Aqui, o objetivo pedagógico deve ser a identificação dos aspectos necessários para liberar uma obra para licitação.

Essa discussão entre o técnico e o político deve ser trazida à tona entre os servidores públicos, principalmente no Brasil, com uma democracia relativamente nova, comparando com outros países. Na legislação do planejamento e do orçamento, existe a previsão da realização de audiências públicas; porém, mesmo quando realizadas, possuem pouca participação popular e divulgação na mídia.

Roteiro para condução do debate das questões sugeridas

O presente caso pode ser aplicado de maneiras distintas, conforme a disponibilidade de tempo e o número de participantes da turma. Apresentamos uma forma de condução das atividades que pode ser adaptada conforme a necessidade.

É desejável que os alunos tenham lido o caso antes de iniciar a aula. Caso isso não seja possível, recomenda-se a leitura por parte de um participante, de forma a garantir que todos terminarão a tarefa ao mesmo tempo.

Etapa 1 – 10 minutos:

Para a aplicação do caso em sala de aula, recomenda-se a divisão da sala em grupos de discussão com 4 a 6 integrantes. Uma vez formados os grupos, o professor enunciará a tarefa, que pode ser, por exemplo:

“Vocês fazem parte da equipe da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e receberam o processo administrativo para indicar a previsão e a origem dos recursos orçamentários, para que fosse iniciado o procedimento licitatório de obra do mercado. A tarefa é identificar, na lei orçamentária anexa, a classificação.”

Essa é uma das tarefas possíveis a partir das questões sugeridas na nota pedagógica que orientará o debate ns grupos.

Etapa 2 – 20 minutos:

Cada grupo, então, exercendo o papel de equipe de planejamento e orçamento, deverá buscar posicionar-se em relação à tarefa. Outras questões de estudo sugeridas nestas notas de ensino podem servir de apoio à discussão e podem ser entregues aos grupos.

Etapa 3 – 20 minutos:

Durante o debate, o professor poderá apoiar os grupos, introduzindo questões adicionais para orientar o rumo do trabalho.

Etapa 4 – 20 minutos:

Após o debate, sugere-se que cada grupo exponha suas conclusões. O professor pode fazer comentários, apontando falhas nas propostas, indicando as boas ideias e estimulando a contribuição dos demais grupos. Nessa etapa, o professor pode apresentar um desfecho possível, relatado neste estudo de caso.

Outras possibilidades:

Uma possibilidade adicional (caso não tenha surgido na discussão do caso) seria mencionar outra forma factível de solução para execução de projetos que não constam do plano plurianual e da lei orçamentária, que seria o encaminhamento de projeto de lei ao Legislativo para autorização, lembrando-se de avaliar a composição e o apoio que o Executivo tem ou não na Câmara Municipal.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.com.pilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Lei Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções, de que trata o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DELEON, Linda. Public management, democracy and politics. In: FERLIE, E.; LYNN, L. & POLLITT, Ch. The Oxford handbook of public management. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

OSBORNE, David, and GAEBLER, Ted. Reinventing government: introduction. In. SHAFRITZ, J.M & OTT, J.S. Classics of organization theory. Harcourt Brace, 1996.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. Como escrever casos para o ensino de administração. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

WILSON, Wodrow. The study of public administration. In. SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C.; PARKES, Sandra J. Classics of public administration. 5th Ed. Thomson-Wadsworth, 2002.