



Vol. 71, nº 1

Jan/Mar 2020

ISSN: 0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

Leilões para conversão de dívida em investimento: Uma proposta da teoria de leilões para implantação dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) da ANATEL

Maurício Soares Bugarin e Hélio Maurício Miranda da Fonseca

Análise da modalidade regime diferenciado de contratação nas licitações do DNIT

Karine da Rocha Alves, Taís de Andrade e Luciano Moises Sippert Santarem

A vantagem do incumbente nas eleições municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018

Ari Francisco de Araujo Júnior e Tiago Silva Pires

Gestão local e seu impacto no desempenho fiscal: análise dos municípios mineiros

Ana Paula Karruz e André Machado Moraes

Instituições Participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment

Debora Rezende de Almeida, Anne Karoline Vieira e Gabriella Kashiwakura

Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal

Meryellem Yokoyama Neves e Rafael Pereira Ocampo Moré

Estágio probatório no sul do Brasil: uma comparação de práticas utilizadas na esfera municipal

Vanessa B. Nachtigall e Paola Carmen Valenzuela Cánepa



Brasília – 2020

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Seleção e Formação de Carreiras: Rodrigo Torres

Diretor de Educação Continuada: Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento: Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação: Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Gestão Interna: Cilair Rodrigues de Abreu

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro – FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia – UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas – Espanha); Frank Fisher (Rutgers University – Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh – Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP / United Nations University – Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo – USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo – USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies – Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics – Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos – Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília – UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo – USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense – UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas – FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editora-chefe: Diana Coutinho. *Editor-Adjunto:* Claudio Djissey Shikida. *Editores-Executivos:* Mila Lopes Mesquita e Bruno Gaspar Garcia. *Colaboradora:* Carolina da Cunha Rocha. *Revisão ortográfica:* Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira e Rubens Sampaio de Matos. *Revisão gráfica e capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso. (Servidores da Enap).

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap, 2020

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra em:
revista.enap.gov.br



Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br
publicacoes@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

Sumário

Editorial	6
Leilões para conversão de dívida em investimento: uma proposta da teoria de leilões para implantação dos termos de ajuste de conduta (TAC) da Anatel Debt to investment conversion auctions: an auction theory proposal for implementing Brazilian Anatel's terms of conduct adjustment (TAC)	9
<i>Maurício Soares Bugarin e Hélio Maurício Miranda da Fonseca</i>	
Análise da modalidade regime diferenciado de contratação nas licitações do DNIT Analysis of the differentiated contracting regime modality in DNIT bidding	39
<i>Karine da Rocha Alves, Taís de Andrade e Luciano Moises Sippert Santarem</i>	
A vantagem do incumbente nas eleições municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018 Incumbency advantage in brazilian municipal and state elections: a study from 2000 to 2018	70
<i>Ari Francisco de Araujo Júnior e Tiago Silva Pires</i>	
Gestão local e seu impacto no desempenho fiscal: análise dos municípios mineiros Local management's impact on fiscal performance: analysis of Minas Gerais municipalities	93
<i>Ana Paula Karruz e André Machado Moraes</i>	
Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment Participatory institutions and repertoires of interaction: The National Councils of Health and Social Assistance in impeachment context	141
<i>Debora Rezende de Almeida, Anne Karoline Vieira e Gabriella Kashiwakura</i>	

Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal

Electronic auctions: a study of reasons about cancellation items in a federal university

172

Meryellem Yokoyama Neves e Rafael Pereira Ocampo Moré

Estágio probatório no Sul do Brasil: uma comparação de práticas utilizadas na esfera municipal

Probation period in Southern Brazil: a comparison of municipal practices

207

Vanessa B. Nachtigall e Paola Carmen Valenzuela Cánepa

Editorial

Esta edição da RSP já estava em finalização quando a pandemia do vírus Covid-19 atingiu o país. A equipe da revista tem trabalhado arduamente para a continuidade do processo editorial e deseja que esta crise passe logo com o mínimo possível de danos. Dito isso, vejamos um rápido resumo do que o leitor encontrará neste número 1 da edição 71 da RSP.

O primeiro artigo é um bom exemplo de como teoria e prática podem – e devem – andar *pari passu*, o que é uma desejável característica da pesquisa científica. Nele, Bugarin e Fonseca mostram como a Teoria de Leilões pode ser usada para formalizar uma proposta em que um leilão para conversão de dívida em investimento para empresas do setor de telecomunicações reguladas pela Anatel, no âmbito de termos de ajuste de conduta (TAC), maximize o nível de bem-estar.

No segundo artigo, os autores analisam 121 editais de Regime Diferenciado de Contratação (RDC) do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes), no período de 2015 a 2017. Conforme os autores, a criação dos RDCs, por meio da lei nº12.462/2011, veio associada a contratos ligados a grandes eventos esportivos (Copa das Confederações da Fifa (2013), Copa do Mundo (2014) e Paralimpíadas (2016), tendo sido aperfeiçoada ao longo do tempo desde sua criação. Os resultados obtidos pelos autores para prazos, descontos e número de participantes, em termos médios, servem de guia para novos e desejáveis trabalhos que estudem não apenas os RDC, mas também as licitações na modalidade LGL (Lei Geral de Licitações).

A economia política é o pano de fundo do artigo de Araujo Jr e Pires. O tópico estudado pelos autores é da existência ou não da vantagem do incumbente em eleições no Brasil. O período analisado vai de 2000 a 2018 e os autores encontraram que a incumbência é um peso para eleições para o Executivo municipal, enquanto o contrário ocorre para o Executivo estadual, no qual o incumbente leva vantagem.

Karruz e Moraes, no quarto artigo, usam o Índice Firjan de Gestão Fiscal como uma *proxy* do desempenho fiscal de municípios a fim de estudar os determinantes do desempenho fiscal local dos municípios mineiros no período 2007-2016. Dentre os resultados encontrados, é interessante destacar, por conta das discussões sobre federalismo que surgem frequentemente nesta revista, a relação negativa encontrada entre o Fundo de Participação de Municípios (FPM) e a gestão fiscal.

Em seu artigo, para tentar compreender o cenário da participação social nos conselhos de políticas no Brasil após o impeachment de 2016, Almeida, Vieira e Kashiwakura propõem conectar as literaturas sobre instituições participativas e movimentos sociais, desenvolvendo pesquisa qualitativa e comparada sobre a atuação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Segundo as autoras, naquela conjuntura, os dois conselhos inovaram e adotaram distintos repertórios de interação com o Estado, tendo ainda reagido de maneiras diferentes em função de dimensões fundamentais como seu desenho institucional, o histórico de interação socioestatal e o grau de institucionalização da política pública.

Neves e Moré estudam os cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no período de 2014 a 2018, numa importante contribuição para o aprimoramento de processos nessa área essencial para o bom andamento das atividades de uma universidade.

Finalmente, Nachtigall e Cánepa estudam o estágio probatório em três capitais brasileiras. Um dos problemas apontados é a falta de qualificação dos avaliadores que participam do processo. É difícil dizer se esse é um problema geral ou não, dada a reduzida amostra, mas é uma pista importante de um possível problema da avaliação do estágio probatório, impedindo que esse mecanismo de filtro da administração pública funcione como esperado.

Boa leitura.

Diana Coutinho
Editora-Chefe

Leilões para conversão de dívida em investimento: uma proposta da teoria de leilões para implantação dos termos de ajuste de conduta (TAC) da Anatel

Maurício Soares Bugarin

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

Hélio Maurício Miranda da Fonseca

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Brasília, DF, Brasil

Resumo

Desde a privatização da Telebrás em 1998, o Brasil tem assistido a uma impressionante expansão nas telecomunicações. Paralelamente, cresceram assustadoramente as dívidas das operadoras de telecomunicação, com elevadas multas regulatórias. Em 2012, a Anatel aprovou a celebração de termos de ajustamento de conduta (TAC) para a conversão de dívida das operadoras em projetos de investimento. A questão crucial é como determinar a taxa de conversão. Este trabalho propõe um mecanismo de leilão para a determinação endógena dessa taxa. Nesse leilão as operadoras propõem taxas de conversão de dívida em um certo investimento, e a operadora que oferecer a taxa mais baixa (menos reais de dívida deduzidos para cada real investido) vence o leilão. Ademais, discute-se como a estrutura sequencial do problema permite desenhar um mecanismo inédito de leilões sequenciais que tem a característica de criar assimetria entre os jogadores, gerando maior bem-estar social e garantindo a implementação dos projetos selecionados.

Palavras-chave: telecomunicações, TAC, leilões sequenciais

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3967> | ISSN: 0034-9240 | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 21 de julho de 2019. Aprovado em 23 de outubro de 2019.]



Subastas de conversión de deuda en inversión: una propuesta de teoría de subastas para la implementación de los términos de ajuste de conducta (TAC) de Anatel/Brasil

Resumen: Desde la privatización del sistema Telebrás en 1998, Brasil ha experimentado una expansión impresionante en las telecomunicaciones. Paralelamente, las deudas de los operadores de telecomunicaciones han crecido enormemente, con multas regulatorias crecientes. En 2012, Anatel aprobó la posibilidad de acuerdos para convertir deuda en proyectos de inversión. La pregunta crucial es cómo determinar la tasa de conversión de deuda a inversión. Este trabajo propone un mecanismo de subasta para la determinación endógena de la tasa de conversión. En esta subasta, los operadores ofrecen tasas de conversión de deuda para una determinada inversión, y vence el operador con la tasa más baja. Además, analiza cómo la estructura secuencial del problema permite la construcción de un mecanismo innovador de dos subastas secuenciales que tiene la característica de crear asimetría entre los jugadores, generando mayor bienestar social y asegurar la implementación de proyectos seleccionados.

Palabras clave: telecomunicaciones, acuerdo de ajuste de conducta, subastas secuenciales

Debt to investment conversion auctions: an auction theory proposal for implementing Brazilian Anatel's terms of conduct adjustment (TAC)

Since the privatization of Telebrás system in 1998, Brazil has undergone an impressive expansion in telecommunications. At the same time, the debts of telecommunication companies have skyrocketed, with increasingly high regulatory fines. In 2012, Anatel allowed for operators to enter into "TAC" agreements to convert debt into investment projects. The crucial question is how to determine the debt-to-investment conversion rate. This paper proposes an auction mechanism for endogenously setting the optimal conversion rate. In that auction, operators bid debt conversion rates for a certain investment, and the lowest rate bidder wins the auction. In addition, it discusses how the sequential structure of the problem allows for a new mechanism of two sequential auctions that creates asymmetry among the players, thereby generating greater social welfare and ensure the implementation of selected projects.

Keywords: telecommunications, agreement of adjustment of conduct, sequential auctions

1 Introdução

A prestação de serviços de telecomunicações evoluiu de forma intensa no Brasil, sobretudo após o processo de privatização das empresas do sistema Telebrás na década de 1990¹.

Todavia, passados os primeiros anos de intenso esforço dos prestadores de serviços de telecomunicações em atender às metas de universalização, os níveis obtidos de qualidade da prestação dos serviços e de conformidade com as normas geraram grande número de reclamações, levando a um crescimento exponencial do volume de sanções. Essas sanções, por sua vez, resultaram, em seguida, em aumento expressivo do estoque de multas das operadoras no país, o que resultou na iniciativa de regulamentação do instrumento de TAC para a correção das condutas das operadoras e na realização de investimentos para a superação dos erros que ensejaram as referidas sanções.

Nos últimos anos, entretanto, após grande esforço do regulador das telecomunicações em desenhar os TACs das prestadoras que demonstraram interesse nessa direção, ocorreram fatos que inviabilizaram o prosseguimento do acordo. É possível destacar, como elemento relevante no processo de aprovação, com ressalvas, dos TACs, as manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2121/2017, que acabaram por se tornar verdadeiras barreiras ao prosseguimento dos TACs.

A sistemática definida pela regulamentação para a celebração dos TACs tem contribuído para a geração de problemas competitivos no setor de telecomunicações, uma vez que outras prestadoras concorrentes dos potenciais celebrantes dos TACs sentem-se prejudicadas por serem objeto de uma potencial competição “financiada” com recursos públicos, o que evidencia a existência de um problema de informação assimétrica entre a empresa e o agente regulador. Esse problema, por sua vez, pode ser enfrentado pelo estabelecimento de um mecanismo de mercado (leilão) que supere eventuais argumentos como os destacados anteriormente, seja por parte de órgãos de controle, seja por competidores no mercado de telecomunicações.

Diante do insucesso da atuação regulatória, o presente trabalho se ocupa exatamente

em apresentar uma proposta tecnicamente robusta e inovadora que permita superar os entraves à efetiva celebração dos TACs, identificados até o presente momento, e favoreça a expansão dos investimentos no setor, tão necessários e desejados que, certamente, contribuirão para o desenvolvimento do país.

Para além do âmbito dos TACs da Anatel, este artigo pode servir de referência para os demais órgãos da administração pública que venham a ter interesse na utilização de mecanismos de solução negociada, através de um mecanismo que seja apto a lidar com potenciais problemas de informação e gere incentivos compatíveis com os objetivos do poder público que, em última análise, é responsável por incorporar as demandas da sociedade.

A principal contribuição da pesquisa é mostrar que mecanismos de leilão podem ser usados para elucidar de forma ótima a taxa de conversão de dívida em investimento (taxa de abatimento de dívida), que deverá ser usada para cada projeto de investimento a ser proposto pela Anatel às operadoras. Mais ainda, esta pesquisa inova ao vislumbrar um mecanismo que faz uso da natureza sequencial das negociações nos TACs de forma a criar endogenamente uma assimetria entre as operadoras participantes, que tem por consequência maximizar o bem-estar social gerado pela conversão de dívida em investimento.

Além desta breve introdução, o estudo do tema proposto está dividido da seguinte maneira. A seção 2 apresenta um maior detalhamento do problema regulatório enfrentado pela Anatel, em especial no que tange à função regulamentadora do processo sancionatório. As seções 3 e 4 congregaram as maiores contribuições teóricas e aplicadas da presente pesquisa. A seção 3 modela a situação financeira das operadoras antes e depois da celebração de um TAC, evidenciando sob que condições, quanto à taxa de transformação de dívida em investimento, uma operadora terá interesse nesse instrumento. Ademais, constrói um modelo formal de leilão com vistas à determinação competitiva da referida taxa como resultado do equilíbrio de *Nash bayesiano* do jogo correspondente. A seção 4 introduz uma restrição adicional quanto ao desconto máximo que poderá ser concedido, ou seja, limita o fator de conversão, de forma a evitar fatores demasiado generosos para as concessionárias. Mostra que a escolha estratégica desse limite aumenta, em termos esperados, o benefício social do mecanismo; no entanto, há um custo: existe uma probabilidade positiva de que certos leilões terminem sem vencedor,

ou seja, sem que o projeto de investimento correspondente seja executado. Em seguida, expande a análise para dois leilões sequenciais e discute a possibilidade de um mecanismo inovador que gera uma vinculação endógena entre os dois leilões consecutivos. Essa vinculação é criada oferecendo-se uma vantagem estratégica no segundo leilão para o vencedor do primeiro. A vantagem estratégica torna a vitória no primeiro leilão mais importante para as operadoras, fazendo com que elas façam lances mais agressivos, beneficiando o bem-estar social resultante dos projetos de investimento. A seção conclui observando que o mecanismo sequencial proposto é eficaz no sentido de que o projeto proposto será sempre implementado pela operadora vitoriosa e que, ademais, o novo mecanismo tem o potencial de gerar maior retorno para a Anatel do que o mecanismo clássico de leilão de primeiro preço ou mesmo que o leilão de primeiro preço com preço de reserva otimamente escolhido pelo leiloeiro. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais do trabalho.

2 Sanções e multas regulatórias no setor de telecomunicações

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), desde sua criação, vem trabalhando para propiciar o desenvolvimento do setor de telecomunicações no Brasil, conforme atribuição legal do órgão. Após o processo de privatização ocorrido em julho de 1998, seguiu-se um período importante de regulamentação levado a cabo pelo regulador setorial que visava estabelecer os principais marcos setoriais².

Dentre as principais atribuições da Anatel, podem-se citar as atividades de fiscalização e controle de obrigações³. Essas atividades são de grande relevância para a adequada prestação de serviços à sociedade pelos detentores de outorga.

Naquele momento, os principais objetivos do órgão regulador eram estimular a maximização do investimento privado no setor e garantir o cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU/1998)⁴, que continha metas ousadas de abrangência

² Histórico de regulamentações da agência pode ser acessado em <https://www.anatel.gov.br/legislacao/>.

³ Lei Geral de Telecomunicações. http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9472.htm, acesso em 02/02/2019.

⁴ Decreto nº 2592 – aprovou o Plano Geral de Metas para a universalização do serviço telefônico fixo comutado prestado em regime público.

e prazos de atendimento do serviço telefônico fixo comutado, em especial quando comparado ao modelo estatal vigente até então.

De fato, conforme explicitamente apresentado na Exposição de Motivos nº 231/MC, um dos principais objetivos do processo de reestruturação do setor de telecomunicações era a ampliação da oferta dos serviços de telecomunicações, o que, sem dúvida, requeria um massivo investimento e esforço de gestão das novas prestadoras.

Passado o primeiro ciclo de grandes investimentos e grande expansão das redes de telecomunicações e da oferta de serviços, a atividade regulatória entrou, a partir de 2005, em uma nova fase⁵: a de garantia dos direitos dos usuários relativamente aos serviços ofertados.

O rápido crescimento na oferta e prestação dos serviços de telecomunicações, após a privatização, favoreceu a ocorrência de falhas na prestação dos serviços, problemas de qualidade e de atendimento aos usuários. De forma a contornar a situação apresentada e a dar um adequado tratamento às demandas dos usuários, a Anatel redefiniu suas prioridades e redirecionou seu foco de atuação para a melhoria da qualidade⁶, tratamento e solução das demandas e reclamações dos consumidores⁷.

Como consequência desse cenário, as prestadoras se viram obrigadas a rever seus procedimentos internos visando se adequarem à regulamentação⁸. Não obstante, iniciou-se um processo intenso de recursos administrativos que acarretou, e acarreta, ônus tanto para o regulado como para o regulador, sem, contudo, garantir o esperado benefício aos usuários dos serviços de telecomunicações.

Diante deste cenário, com base em dispositivos constitucionais e legais, a Anatel iniciou um trabalho de avaliação do marco regulatório sobre as metodologias de sanção e,

⁵ Prorrogação dos contratos de concessão. https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=116482&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2005/release_22_12_2005ad.pdf

⁶ Regulamento de qualidade. <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/141-resolucao-411>, acesso em 06/01/2019.

⁷ Plano de ação pró-usuários: <https://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?org.apache.struts.taglib.html.TOKEN=40ed745c839ccf3701f51e8a0d13e8c9&acao=carregaPasta&codItemCanal=1804&pastaSelecionada=2999> acesso em 05/01/2019.

⁸ Diferentes informes e análises do Conselho Diretor da Anatel: Informes nºs 424/2011-PBCPP/PBCP, de 03/11/2011, 159/2012/PBCPP/PBCP, de 14/05/2012, Análise 003/2014-GCRZ de 09/01/2014.

posteriormente, para a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Relativamente às metodologias de definição das multas, nos primeiros anos da atividade regulatória, era possível observar uma quantidade significativa de métodos para definição de sanção de multa. A ausência de uma padronização das metodologias de sanção associada à ausência de um adequado tratamento das demandas, no sentido de gerar ações resolutivas para as condutas infratoras, levou a um aumento expressivo do volume das multas aplicadas, conforme divulgado em diversos veículos de comunicação. Em alguns casos o volume de multas aplicadas chegou a corresponder a uma fração importante do valor de mercado de algumas prestadoras.

Ao longo do tempo, a agência, considerando as contribuições da sociedade, via mecanismo de consulta pública, revisitou o conteúdo do regulamento de sanções e as diferentes metodologias existentes para os diferentes tipos de infrações.

Na prática, a revisão da regulamentação dos serviços de telecomunicações, de qualidade e de controle de obrigações associadas à dinâmica de sancionamento, estava, há algum tempo, dando sinais de que a prestação dos serviços de telecomunicações, dentro dos parâmetros regulamentares vigentes, não vinha produzindo um ambiente de satisfação plena ao consumidor, sobretudo pelo fato de que a regulamentação não estava em plena sintonia com os anseios ou os requisitos de qualidade percebidos pela sociedade.

Referido regulamento previa em seu artigo 5º a possibilidade de celebração, com os infratores, de compromissos de ajustamento de conduta (TAC) às exigências legais a serem regulamentados em instrumento próprio.

Por outro lado, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), estabeleceu a legitimidade das autarquias para tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, inciso IV c/c art. 5º, § 6º).

Assim, quando combinada com as competências da Anatel dirigidas à proteção ao consumidor, direitos coletivos e com a defesa da ordem econômica e da economia popular (art. 1º, II e V, da Lei nº 7.347/85 c/c art. 5º, LGT), bem como repressão das infrações a direitos dos usuários (art. 19º, XVIII, LGT), entendeu a agência possuir também

a competência para a celebração de termos de ajustamento de conduta, ou seja, a adoção de medidas substitutivas à sanção de multa, de modo a buscar mais eficiência na defesa do interesse público.

Da documentação analisada, é possível constatar que, apesar dos esforços envidados pelo órgão regulador⁹, o mecanismo proposto padece da necessidade de robustez, sobretudo no que tange ao grande potencial de “erro de medida” quando do cálculo ou validação dos valores de dos projetos, tanto daqueles pertencentes ao rol a ser disponibilizado pela agência, como daqueles a serem submetidos pelas prestadoras.

A despeito da capacidade do corpo técnico da Anatel, sabe-se que a relação regulado-regulador é permeada de assimetria de informação (LAFFONT; TIROLE, 1999), o que torna difícil para o regulador ser assertivo/preciso quanto ao cálculo dos dos planos de negócios para cada projeto.

Os erros de medida ou avaliação no caso dos leilões de radiofrequências podem ser tolerados, pois o procedimento licitatório tem a capacidade de corrigi-los, isto é, o leilão recupera o mecanismo de mercado, produzindo uma correta precificação e a maximização do lucro para o vendedor ou a eficiência de Pareto, no sentido de que o objeto é destinado ao agente que atribui maior valor (VARIAN, 2000; KRISHNA, 2002; KRISHNA, 2009).

Nesse ínterim, torna-se importante destacar que a solução negocial apresentada pelo órgão regulador para a celebração dos TACs tem grande potencial de ser afetada por problemas de erro de estimativas, bem como de natureza moral, conforme situações análogas que vêm sendo averiguadas pelo judiciário nos últimos meses, em que o excesso de discricionariedade dos agentes públicos vem produzindo resultados negativos para o país.

A fragilidade da sistemática negocial proposta pela Anatel¹⁰ pode ser contornada pela adoção de mecanismo que emule um ambiente de mercado, próprio para situações

⁹ Resolução nº 629, de 16/12/2013 - aprova o regulamento de celebração e acompanhamento de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC), <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/680-resolucao-629>, acesso em 20/7/2015.

¹⁰ Resolução nº 629, de 16/12/2013 - Aprova o regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC), <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/680-resolucao-629>, acesso em 20/7/2015.

em que não existe um mercado de fato para transação dos bens a serem ofertados, sendo a definição de preços dos referidos bens de difícil mensuração.

Como é apresentada na literatura econômica¹¹, a atividade regulatória é permeada de problemas de informação. No caso em tela percebia-se que a proposta em consulta não buscava mitigar os problemas de assimetria de informação e seleção adversa, o que aumentava as chances de alocações ineficientes dos recursos, exatamente um dos problemas que se visava corrigir e que, em certa medida, está contido nas manifestações do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, o presente trabalho busca contribuir com o processo de implementação do TAC proposto pela Anatel, podendo servir de referência para os demais órgãos da administração pública que venham a ter interesse na utilização de solução negociada, através da proposição de um mecanismo que seja apto a lidar com potenciais problemas de informação e gere incentivos compatíveis com os objetivos do poder público, que, em última análise, é responsável por incorporar as demandas da sociedade.

3 Leilões para a determinação endógena objetiva da taxa de desconto da multa a ser usada nos projetos de investimento

Conforme discutido anteriormente, um dos problemas mais complexos associados ao mecanismo de TAC na Anatel diz respeito à determinação da taxa de desconto da multa de uma operadora que se candidata a fazer um investimento proposto pela Anatel. Diante dessa dificuldade, e inclusive com o objetivo de blindar a instituição de futuros questionamentos quanto à isenção na decisão da taxa de desconto, este trabalho propõe o uso do mecanismo geral de leilão ou, mais especificamente, do mecanismo de leilão para se obter uma determinação endógena e objetiva dessa taxa de desconto.

O mecanismo proposto funciona da seguinte forma. Inicialmente, a Anatel determina que projeto de investimento faz-se necessário no setor, de forma a maximizar o bem-estar social gerado pelo mercado de telecomunicações. Em seguida, avalia o valor presente líquido (*VPL*) esperado desse investimento. Caso o *VPL* esperado desse investimento

¹¹ JEHLE; RENY (2011), MAS COLLEL (1995), VARIAN (1992).

seja positivo, então não há necessidade de incluí-lo nos projetos a serem estimulados pelo mecanismo de TAC: as operadoras naturalmente investirão nesse projeto. No entanto, caso exista divergência entre o benefício social de um projeto e seu valor presente, de forma que este último seja negativo, então as operadoras não terão interesse em levar adiante esse projeto. É nesse caso que a troca de dívida por investimento pode ser usada de forma a induzir as firmas a implementarem o projeto socialmente desejável.

Suponha, pois, que a Anatel tenha decidido que o projeto P será prioritário e que esse projeto possua *VPL* esperado negativo. Seja c o custo do projeto P. Então a Anatel oferecerá reduzir dívida da operadora que aceite implantar esse projeto, desde que essa operadora seja vitoriosa em leilão que determinará a taxa de desconto da multa.

O leilão será implantado da seguinte forma. Cada operadora i participante do leilão entregará seu lance secreto, em envelope lacrado, contendo a taxa de desconto $d_i > 0$ pela qual aceita transformar dívida em investimento no projeto P. Portanto, esse lance corresponde a quantos reais de desconto de sua dívida a operadora exige por real do investimento c . Se, por exemplo, $d_i = 0.5$, isso significa que a operadora i está disposta a aceitar um desconto de um real em sua dívida para cada dois reais gastos por ela no projeto P¹². A Anatel abrirá então os envelopes lacrados e anunciará como vencedora a firma i que tiver oferecido o menor valor para $d_i > 0$, ou seja, aquela que estiver disposta a executar o investimento com a menor redução total de sua dívida.

Nas próximas seções deste artigo, modela-se inicialmente como cada firma avalia o menor desconto que ainda lhe é lucrativo fazer para implementar o investimento. Esse valor caracterizará cada firma e, por isso, será chamado de “tipo” da firma i . Em seguida, analisa-se um leilão de primeiro preço e encontra-se a taxa de desconto de equilíbrio sob hipóteses específicas a respeito da distribuição dos tipos das operadoras e, finalmente, concluir-se-á calculando o custo esperado para a sociedade associado a esse mecanismo de leilão, que se materializa na forma da renúncia fiscal embutida no mecanismo de troca de dívida por investimento.

3.1 O tipo de uma operadora

¹² Espera-se que a Anatel inclua no leilão o limite superior para d_i , $d_i \leq 1$, ou seja, o máximo que a Anatel autorizará será um desconto de um real por real investido. No entanto, essa hipótese não é necessária no presente modelo teórico.

De forma a simplificar a análise, supomos a existência de apenas duas operadoras, $i = 1, 2$.

Considere inicialmente a situação das operadoras antes do TAC.

Seja $l_i, i = 1, 2$, o valor (presente) da operadora i , não se incluindo nesse cálculo a multa devida nem qualquer consideração sobre o projeto P. Seja ainda $m_i, i = 1, 2$ o valor total da multa acumulada pela operadora i . Suponha que a operadora i estime que a probabilidade de vir a ter que pagar sua multa pela via judicial ou administrativa seja p_i . Então o valor esperado do custo da multa é $p_i m_i$. Portanto, o valor atual esperado da operadora i , ou seja, antes da inovação do mecanismo do TAC, é dado por:

$$v_i = l_i - p_i m_i, \quad i = 1, 2 \quad (1)$$

A Tabela 1 a seguir mostra o valor estimado, l_i , das principais operadoras de telecomunicação, até abril de 2018. Verifica-se que a Oi estava com um valor de mercado, em 2013, de R\$ 6.464 milhões, uma queda de mais de 50% em relação ao ano anterior. Tendo em vista o montante de multas aplicado às empresas do setor, apresentado a seguir, tem-se que sua representatividade é bastante expressiva quando comparada com os valores de mercado apresentados, exceto para o caso do grupo Telefônica. Ressalte-se que o expressivo aumento do valor de mercado da Telefônica em 2011, vis-à-vis 2010, deve-se à fusão com a operadora móvel Vivo. Relativamente à probabilidade de efetiva arrecadação das multas, p_i , Miranda (2011) identificou alta probabilidade de negação dos recursos de primeira instância às multas aplicadas pelo órgão regulador, o que sugere que a chance de perda das firmas reguladas pode ser elevada.

Já a Tabela 2 apresenta o valor aproximado das multas das principais concessionárias em setembro de 2018. Os dados foram obtidos do Relatório do Sistema de Créditos da Anatel.

Tabela 1 – Evolução anual do valor de mercado das principais empresas (R\$ milhões, valores correntes)

Empresa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017	jan/18	fev/18	mar/18	abr/18
Telefônica Brasil*	23.101	21.670	21.100	20.816	56.850	53.133	48.618	59.447	70.148	77.974	85.172	80.772	81.681	80.214
Vivo	15.744	10.415	21.765	29.004	–	–	–							
TIM Part.	16.035	8.479	13.648	14.738	22.339	19.825	29.809	16.608	18.957	31.716	32.684	34.137	34.863	38.615
Oi	–	–	–	–	–	14.455	6.464	1.911	2.112**	2.972	3.077	3.192	3.207	3.079
Telemar (TNL)	20.676	13.492	15.874	10.564	9.100	–	–							
Telemar Norte Leste	20.676	13.492	15.874	12.391	16.918	–	–							
Brasil Telecom	13.445	18.099	12.289	7.916	6.726	–	–							
Embratel Part.	6.763	8.413	15.783	10.670	9.847	13.311	9.425							
NET	8.199	5.544	7.773	7.538	5.820	9.444	8.458							
Total	124.639	99.604	124.106	113.637	127.600	110.168	102.774	77.966	91.217	112.662	120.933	118.101	119.751	121.908

* De 2007 a 2010 os valores se referem à Telesp. Nota> A Telesp incorporou a Vivo em jun/11 e mudou seu nome para / Telefônica Brasil em Out/11.

** Valor de Mercado estimado pelo Teleco.

Fonte: Teleco¹³.

Tabela 2 – Valores de multas não arrecadados (R\$, valores correntes, setembro de 2018)

Empresas	Montante não arrecadado
Empresa A	4,5 BI
Empresa B	35,5 MI
Empresa C	411,11 MI
Empresa D	445

Fonte: detalhamento do Relatório do Sistema de Créditos da Anatel.

Vale notar que, se m_i for muito elevado, como parece ser o caso atual para algumas operadoras, então é possível que $l_i - m_i < 0$. Portanto, se p_i for suficientemente elevado (próximo de 1), o valor esperado da operadora poderá ser negativo.

Considere agora a situação das operadoras após ser introduzida a possibilidade do TAC e a oferta do projeto de investimento P de custo c . Devido ao elevado endividamento das operadoras, supomos que o custo de P, c , está bem abaixo da dívida de ambas as empresas (multas acumuladas), $m_1, m_2 \gg c$.

Em princípio, o projeto de investimento P gerará um retorno diferenciado para cada operadora, devido à sua capacidade tecnológica e gerencial de se beneficiar desse investimento. Suponha que P gere um retorno à operadora i dado pela função $g_i(c)$, suposta estritamente crescente e côncava. Então $g_i(c) - c$ caracteriza o retorno líquido ou *VPL* do projeto para a firma i . Se $g_i(c) - c \geq 0$, então será do interesse da operadora participar do TAC qualquer que seja o valor do desconto d . Por outro lado, se $g_i(c) - c < 0$ a firma não terá interesse em desenvolver o projeto, apesar de seu retorno social, caso ela não seja compensada, via redução de dívida, por exemplo.

Seja $G_i = c - g_i(c)$ uma medida do valor presente líquido do prejuízo do projeto para a operadora, que supomos positivo, ou seja, a operadora não executaria esse projeto caso não houvesse o benefício do TAC. O parâmetro G_i é chamado de tipo da firma i , e é sua informação privada. É importante notar que a Anatel possui capacidade técnica para estimar o valor esperado do *VPL* para as firmas, e a instituição o fará para determinar a escolha do projeto P. No entanto, existe clara e efetiva assimetria de informação entre o órgão regulador e a empresa regulada, sendo essa toda a essência da teoria moderna da regulação econômica iniciada em Baron e Myerson (1982).

Do ponto de vista da Anatel (bem como da outra operadora), o tipo G_i da operadora i é uma variável aleatória distribuída num intervalo T_i de acordo com uma função de distribuição de probabilidades $F_i(G_i)$, de forma que no leilão pode ser modelada como um jogo bayesiano entre as duas operadoras concorrentes.

Suponha que a operadora i vença o leilão com a taxa de desconto d_i . Então o novo valor esperado da firma será $v'_i = l_i + g_i(c) - c - p_i(m_i - d_i c)$, ou ainda,

$$v'_i = l_i - p_i m_i + p_i d_i c - G_i = v_i + p_i d_i c - G_i \quad (2)$$

Portanto, um desconto d_i somente será vantajoso para a operadora se $v'_i \geq v_i$, ou ainda,

$$d_i \geq \frac{G_i}{p_i c} = \frac{1}{p_i} \left[1 - \frac{g_i(c)}{c} \right] \quad (3)$$

A expressão acima apresenta o lance mínimo que será feito pela operadora i e diz que, quanto maior for o VPL do **prejuízo** do projeto para a firma, tanto maior será sua exigência de desconto para firmar um TAC com a Anatel. Além disso, quanto maior for a estimativa da firma de que terá realmente que pagar sua dívida, P_i , tanto menor será sua exigência de desconto. Finalmente, quanto maior for o benefício do projeto $g_i(c)$ relativamente ao seu custo, menor será sua exigência de desconto. Em particular, se o benefício for tanto que $G_i < 0$, então a firma está disposta a fazer/executar o projeto independentemente de qualquer desconto em sua dívida. Por essa razão, supusemos neste trabalho que $G_i > 0$, ou seja, é, sim, necessário um desconto na dívida da operadora para que ela tenha interesse em executar o projeto de investimento P .

Vale notar o importante papel das instituições: quanto maior for a probabilidade de a operadora se ver forçada a pagar sua dívida, ou seja, quanto mais atuantes forem as instituições administrativas e jurídicas no sentido de assegurar o pagamento da dívida, menor será o desconto que a operadora exigirá para executar o projeto. Trata-se de uma materialização do conhecido “custo país”.

3.2 Jogo de leilão para precificação do TAC e seu equilíbrio de Nash bayesiano

Nesta seção, construímos o jogo de leilão entre as duas operadoras e determinamos seu equilíbrio de *Nash bayesiano*. A forma normal ou forma estratégica do jogo é definida por: o conjunto de jogadores; os conjuntos dos tipos dos jogadores e as distribuições dos tipos; os conjuntos das possíveis ações dos jogadores; e os *payoffs ex-post* correspondentes.

No presente modelo há dois jogadores, $N = \{1,2\}$. Por simplicidade, escolhemos o conjunto de tipos como sendo o intervalo $[0,1]$: $\Gamma_1 = [0,1]$; $\Gamma_2 = [0,1]$ correspondendo ao VPL do custo (prejuízo) do projeto e supomos que os tipos se encontram uniformemente distribuídos nesses intervalos, ou seja $F_1(G_1) = G_1$; $F_2(G_2) = G_2$. Vale notar que não há perda de generalidade em se escolher o intervalo $[0,1]$, uma vez que, se o prejuízo máximo fosse $\gamma > 1$, bastaria uma mudança de escala na medida monetária para se voltar ao intervalo $[0,1]$, por exemplo, se $\gamma = \text{R\$}1000000$, consideraríamos que o custo está medido em milhões de reais. Ademais, inicialmente supomos que a Anatel não limita o desconto máximo, de forma que os conjuntos de ações correspondem ao intervalo não negativo: $A_1 = [0, +\infty)$; $A_2 = [0, +\infty)$.

No presente modelo há dois jogadores, . Por simplicidade, escolhemos o conjunto de tipos como sendo o intervalo $[0,1]$: correspondendo ao do custo (prejuízo) do projeto e supomos que os tipos se encontram uniformemente distribuídos nesses intervalos, ou seja . Vale notar que não há perda de generalidade em se escolher o intervalo , uma vez que, se o prejuízo máximo fosse , bastaria uma mudança de escala na medida monetária para se voltar ao intervalo , por exemplo, se , consideraríamos que o custo está medido em milhões de reais. Ademais, inicialmente supomos que a Anatel não limita o desconto máximo, de forma que os conjuntos de ações correspondem ao intervalo não negativo: .

Finalmente, os *payoffs ex-post*, quando a operadora 1 é do tipo G_1 e escolhe o desconto δ_1 e a operadora 2 é do tipo G_2 e escolhe o desconto δ_2 , são dados por:

$$u_1((\delta_1, \delta_2), (G_1, G_2)) = \begin{cases} v'_1 & \text{se } \delta_1 < \delta_2 \\ \frac{v'_1}{2} + \frac{v_1}{2} & \text{se } \delta_1 = \delta_2 \\ v_1 & \text{se } \delta_1 > \delta_2 \end{cases}$$

$$u_2((\delta_1, \delta_2), (G_1, G_2)) = \begin{cases} v'_2 & \text{se } \delta_1 > \delta_2 \\ \frac{v'_2}{2} + \frac{v_2}{2} & \text{se } \delta_1 = \delta_2 \\ v_2 & \text{se } \delta_1 < \delta_2 \end{cases}$$

Um equilíbrio de *Nash bayesiano* deste jogo é um par de funções estratégias (d_1, d_2) , em que $\lambda_i: \Gamma_i \rightarrow A_i$ satisfaz:

(i) Para cada realização do tipo do agente 1, $G_1 \in \Gamma_1$, $d_1(G_1) = \delta_1$ é a solução do seguinte problema de maximização:

$$\max_{\delta_1} v'_1 \times \Pr[\delta_1 < d_2(G_2)] + \frac{1}{2}(v'_1 + v_1) \times \Pr[\delta_1 = d_2(G_2)] + v_1 \times \Pr[\delta_1 > d_2(G_2)]$$

(ii) Para cada realização do tipo do agente 2, $G_2 \in \Gamma_2$, $d_2(G_2) = \delta_2$ é a solução do seguinte problema de maximização:

$$\max_{\delta_2} v'_2 \times \Pr[\delta_2 < d_1(G_1)] + \frac{1}{2}(v'_2 + v_2) \times \Pr[\delta_2 = d_1(G_1)] + v_2 \times \Pr[\delta_2 > d_1(G_1)]$$

Nesse modelo supomos, ainda por simplicidade, que os dois operadores possuem as mesmas estimativas quanto à probabilidade de serem forçados (administrativa ou judicialmente) a pagar suas dívidas: $p_1 = p_2 = p$, ou seja, não há qualquer tipo de favoritismo quanto à impunibilidade do pagamento da dívida¹⁴.

O único equilíbrio de *Nash bayesiano* simétrico estritamente crescente é encontrado seguindo as técnicas-padrão¹⁵, desenvolvidas em detalhe no Apêndice, e é dado por:

$$d_1(G_1) = \frac{1 + G_1}{2pc}; \quad d_2(G_2) = \frac{1 + G_2}{2pc} \quad (4)$$

Vale notar que o equilíbrio é eficiente no seguinte sentido. Em primeiro lugar, o vencedor do leilão é aquela operadora que tem o menor *VPL* do custo de implantação do projeto P: $d_1(G_1) < d_2(G_2) \Leftrightarrow G_1 < G_2$. Em segundo lugar, o projeto sempre é executado, ou seja, não há risco de o leilão ser concluído sem nenhuma operadora se interessar em assinar o TAC com a Anatel. Esta última propriedade é extremamente importante, pois o objetivo primordial do TAC é justamente encontrar formas de transformar as dívidas das operadoras, consideradas essencialmente impagáveis, em projetos que tenham o maior retorno social possível. Caso o projeto não seja implementado, o problema das dívidas continua, sem nenhum ganho para sociedade.

É importante observar ainda que, como $G_i \leq 1$, então $\frac{1+G_i}{2pc} \geq \frac{G_i}{2pc}$, que é a exigência de desconto mínima que o jogador i estaria disposto a aceitar para implantar o projeto. Assim, em equilíbrio as operadoras exigem um desconto maior do que aquele que elas estariam dispostas a aceitar caso estivéssemos em um contexto de informação completa. Em outras palavras, o mecanismo de leilão permite um desconto da dívida acima do mínimo que seria necessário para garantir a implantação do projeto caso houvesse informação completa sobre o tipo das operadoras. Trata-se da renda adicional que os jogadores ganham por possuírem informação privilegiada sobre seus tipos e é conhecida na literatura por **renda informacional**. A existência de renda informacional em contexto de regulação econômica é um fenômeno conhecido desde o trabalho seminal de Baron e Myerson (1982). A próxima seção estima o benefício social líquido com a implantação do mecanismo de leilão.

3.3 O benefício social líquido e custo esperado do leilão de conversão de dívida em investimento

Seja B o benefício social gerado pelo investimento de custo c acima descrito. Se $B > c$, então, do ponto de vista social, o investimento deve ser feito, pois seu retorno social excede seu custo. Esse deve ser o critério social para que a Anatel decida estimular o investimento.

Do ponto de vista do governo, no entanto, representado pela Anatel, o benefício social líquido do investimento é medido pela diferença entre seu benefício social B e o custo coberto pelo governo por meio da renúncia a receber as multas devidas.

Considerando que as multas somente seriam pagas com a probabilidade p , caso o leilão seja usado, podemos calcular o benefício social esperado líquido do projeto leiloado conforme a seguir.

O benefício líquido esperado para o governo quando a operadora 1 vence é:

$$\int_0^1 \int_{G_1}^1 [B - pd_1(G_1)c] dG_2 dG_1 = \int_0^1 \int_{G_1}^1 \left[B - pc \frac{1 + G_1}{2pc} \right] dG_2 dG_1 = \frac{B}{2} - \frac{1}{3}$$

Portanto, por simetria, o benefício líquido esperado para o governo, considerando as duas operadoras, é $B - \frac{2}{3}$.

Vale notar que, caso a Anatel pudesse observar exatamente o VPL (negativo) das firmas e atribuir o projeto à firma com VPL de menor valor absoluto (menor custo possível), então o benefício líquido esperado para o governo quando a operadora 1 tem o menor custo seria:

$$\int_0^1 \int_{G_1}^1 \left[B - pc \frac{G_1}{2pc} \right] dG_2 dG_1 = \frac{B}{2} - \frac{1}{12}$$

Portanto, novamente pela simetria, o benefício líquido esperado para o governo, considerando as duas operadoras seria $B - \frac{1}{6}$.

Em termos de custo, o custo esperado mínimo possível para o governo seria $\frac{1}{6}$

, lembrando que o custo esperado para uma empresa é $\frac{1}{2}$. No entanto, caso não seja definido um mecanismo objetivo de precificação, uma negociação aberta entre a Anatel e uma operadora poderia levar a custos extremamente elevados para o governo, podendo inclusive atingir o custo máximo de $G_i = 1$, que corresponde a um aumento de 500% sobre o custo mínimo.

A introdução do leilão permite o controle de forma objetiva do custo esperado dos TACs para o governo, que é reduzido para $\frac{2}{3}$, que corresponde a ainda 300% sobre o custo mínimo, mas a apenas 33% sobre o custo médio da operadora.

O restante deste trabalho se dedica a analisar variações do modelo básico de leilão sugerido, de forma a se reduzir ainda mais o custo dos TACs para o governo. No que se segue, postularemos que $1 < B < 2$, ou seja, o benefício social é maior do que o maior custo presente líquido possível do projeto para as operadoras (lembrando que $G_i \in [0,1]$), mas é menor que duas vezes esse custo máximo. A restrição diz que o benefício social supera o maior valor presente do prejuízo para uma operadora em implantar o projeto de investimento, mas que esse benefício social não é grande demais a ponto de tornar o investimento exageradamente vantajoso para a sociedade. O limite superior de B tornará relevante a discussão a respeito da imposição de uma taxa máxima de desconto nos leilões de conversão¹⁶.

4 Desconto máximo otimamente determinado e leilões sequenciais

Consideramos agora que a Anatel estabelece um desconto máximo autorizado para as operadoras participando de um leilão de conversão de dívida em investimento.

¹⁶ Caso tivéssemos $B < 1$, então não valeria a pena para a sociedade apoiar esse projeto, uma vez que o benefício seria menor que o custo. Por outro lado, caso $B \gg 1$ fosse muito elevado, e caso fosse maior que 2, então o projeto seria tão benéfico para a sociedade que não conviria estabelecer qualquer tipo de limite ao desconto, conforme fica claro na seção seguinte. Ou seja, só é relevante se preocupar com a escolha ótima do limite ao desconto quando o benefício social do projeto não é extremamente elevado.

Seja $\Delta > 0$ essa taxa máxima, de forma que $d_i(G_i) \leq \Delta, \forall G_i \in [0,1]$, em que G_i é o tipo da operadora $i = 1,2$.

Então, se a operadora i for do tipo $G_i > pc\Delta$, preferirá não fazer lance algum, não tendo interesse em vencer o leilão. Se $pc\Delta > 1$, então $G_i < pc\Delta, \forall G_i \in [0,1]$ e a restrição se torna irrelevante. Portanto, supomos que $pc\Delta < 1$, de forma que existirão alguns tipos de operadoras que desistirão do leilão.

Por outro lado, quando $G_i \leq pc\Delta$, então a operadora i resolverá o mesmo problema já tratado anteriormente. Observando a condição de contorno correspondente a esse problema¹⁷, chega-se à seguinte expressão para a função de lance em equilíbrio:

$$d_i(G_i) = \frac{1 + G_i}{2pc} - \frac{(1 - pc\Delta)^2}{2pc} \frac{1}{1 - G_i}, G_i \in [0, pc\Delta], i = 1,2 \quad (5)$$

Comparando-se as expressões em (4) e em (5), nota-se que a restrição ao desconto tem por efeito uma redução no desconto solicitado pelas operadoras em equilíbrio, o que sugere um benefício para a Anatel. Por outro lado, conforme discutido, se a operadora i for do tipo $G_i > pc\Delta$, então ela preferirá não investir, o que pode reduzir o benefício social esperado do TAC. A seguir calcula-se o valor ótimo do desconto, aquele que maximiza o retorno social esperado para o governo.

Dada a restrição de desconto Δ , o benefício líquido esperado para o governo quando a operadora 1 vence é:

$$\begin{aligned} \int_0^{pc\Delta} \int_{G_1}^1 [B - pc d_1(G_1)] dG_2 dG_1 &= \frac{1}{2} \int_0^{pc\Delta} \int_{G_1}^1 \left[2B - (1 + G_1) + \frac{(1 - pc\Delta)^2}{1 - G_1} \right] dG_2 dG_1 \\ &= Bpc\Delta - \left[\frac{B}{2} + 1 \right] (pc)^2 \Delta^2 + \frac{2}{3} (pc)^3 \Delta^3 \end{aligned}$$

Considerando que $B < 2$, a expressão acima é maximizada em $\Delta = \frac{B}{2pc} < \frac{1}{pc}$.

Portanto, o benefício líquido esperado para o governo, quando a operadora 1 vence, com a restrição ótima ao desconto é:

$$\frac{1}{4} B^2 \left[3 - \frac{1}{6} B \right]$$

Destarte, novamente pela simetria, o benefício líquido esperado para o governo, considerando as duas operadoras com a restrição ótima ao desconto, é:

$$\frac{1}{2} B^2 \left[3 - \frac{1}{6} B \right]$$

Comparando o bem-estar social quando é introduzida a restrição com a situação anterior, conclui-se que, para $B < 12$ – o que é o caso aqui ($B < 2$) –, há um efetivo ganho no benefício líquido com a introdução da restrição ao desconto.

Vale notar, no entanto, que esse aumento no benefício ocorre ao custo de existir uma gama de possíveis valores das operadoras que levarão ao fracasso ex-post do leilão. Isso ocorrerá sempre que ambos os custos presentes líquidos de ambas as operadoras forem maiores que $pc\Delta = \frac{B}{2}$, i.e., $G_i > \frac{B}{2}, i = 1,2$. Note que, quanto menor for o benefício bruto B , maior será a probabilidade de o leilão se concluir sem nenhum vencedor. Portanto, deve-se medir com o devido cuidado o custo político de um leilão fracassado. Caso esse custo seja elevado, melhor será não incluir um limite à taxa de desconto, uma vez que, sem o limite, o mecanismo se torna eficiente no sentido de que o projeto de investimento será sempre implantado.

Assim, a introdução de um limite ao desconto traz consigo um aumento no benefício esperado líquido do projeto para o governo, mas, ao mesmo tempo, torna o mecanismo de seleção ineficiente no sentido de que haverá situação em que o projeto não será implementado.

Até o momento estudamos um modelo de um leilão de um único objeto. No entanto, no contexto dos TACs da Anatel, dado o enorme montante das dívidas das operadoras, é natural se esperar que os TACs serão implementados por meio de vários projetos diversos e específicos de investimento. Caso sejam usados leilões para a seleção de cada projeto,

a teoria adequada se encaixa na teoria de leilões de objetos múltiplos, que podem ser implementados de forma simultânea, em que todos os objetos são vendidos ao mesmo tempo, ou de forma sequencial, em que há uma sequência na venda dos objetos (MENEZES, 1998). A não ser no caso bem simples em que todos os objetos são idênticos e que cada comprador tem interesse por apenas uma unidade desses objetos (objetos idênticos com demanda unitária), esses leilões tendem a ser muito mais complexos e a teoria correspondente encontra-se bem menos desenvolvida¹⁸ (KRISHNA, 2010, caps. 12 a 15). No caso específico em que os leilões são sequenciais e as demandas não são unitárias, pouco se sabe a respeito das estratégias de equilíbrio (KRISHNA 2010, cap. 15). Uma exceção conhecida é Katzman (1999), que encontra equilíbrios simétricos para o caso de dois leilões sequenciais com um total de dois objetos a serem vendidos.

O estudo desenvolvido em Bugarin (2015), por outro lado, lança mão do fato de haver um relacionamento sequencial entre um leiloeiro e os participantes de uma sequência de leilões para ligar um leilão com seu leilão seguinte e, assim, aumentar o benefício esperado do leiloeiro. Esse mecanismo tem a vantagem de garantir que o objeto seja sempre vendido.

Os TACs de conversão de dívida em investimento têm justamente essa característica: existem muitos projetos de investimento, de forma que uma mesma operadora pode fazer uso, mais de uma vez, do mecanismo para abater suas dívidas. Nesse caso, um mecanismo semelhante àquele proposto em Bugarin (2015) poderia ser implantado no mecanismo de leilão proposto neste artigo.

O mecanismo funcionaria da seguinte forma. Inicialmente seria negociado um projeto de (conversão de dívida em) investimento, de acordo com o mecanismo de leilão aqui proposto. O vencedor desse pleito então levaria consigo uma vantagem estratégica para o pleito seguinte na forma de um benefício $\gamma > 0$ na comparação de sua proposta de taxa de desconto com a de seu oponente. Assim, suponha por exemplo que a operadora 1 tenha vencido o primeiro leilão e que as taxas de conversão respectivas no segundo leilão, os lances dos jogadores 1 e 2, tenham sido respectivamente δ_1 e δ_2 . Então, na regra original, o jogador 1 vence se seu lance for tal que $\delta_1 < \delta_2$. Com a vantagem γ , no entanto, 1 vencerá sempre que $\delta_1 < \delta_2 + \gamma$. Essa vantagem faz com que o vencedor do primeiro leilão possa, no segundo leilão, pedir um desconto maior de sua dívida que o seu

γ

concorrente e, ainda assim, vencer esse segundo leilão. Portanto, a vantagem torna a vitória no primeiro leilão ainda mais atraente para os dois jogadores, fazendo com que ambos os jogadores façam lances mais agressivos no primeiro leilão. Esses lances mais competitivos devem reverter em ganhos esperados maiores que o estabelecimento de uma regra de desconto máximo.

Não é objetivo deste trabalho desenvolver a teoria por trás do argumento a ser aplicado nos leilões sequenciais. Esse desenvolvimento é deixado aqui como uma sugestão para pesquisas futuras sobre formas de se ajustar o mecanismo de leilão aqui proposto para obter resultados ainda melhores para a Anatel na implantação dos TACs de conversão de dívida em investimento. Ressalta-se aqui, no entanto, que, com o mecanismo proposto, sempre haverá vitória de um dos dois jogadores. Ou seja, o mecanismo evita a situação existente no mecanismo com limite ao desconto em que há uma probabilidade não trivial de que o projeto não seja executado.

5 Considerações finais

O desenvolvimento da presente pesquisa foi motivado pela necessidade de contribuir de forma efetiva com o processo de regulamentação do TAC proposto pela Anatel, bem como com processos semelhantes levados a cabo pelos demais órgãos da administração pública que venham a ter interesse na utilização de mecanismos de solução negociada, através da modelagem de leilão.

Para tanto, foram desenvolvidas duas propostas para a determinação da taxa ótima, do ponto de vista social, de conversão de dívida em projetos de investimento.

A primeira proposta consistiu em modelar cuidadosamente a situação de uma operadora endividada que tem a oportunidade de trocar parte de sua dívida por investimento participando de um leilão em que a estratégia de cada operadora é a taxa de conversão que está disposta a aceitar para celebrar o TAC. Para o agente regulador, a Anatel, quanto mais baixa for a taxa de conversão, menos dívida será abatida pelo mesmo projeto, o que significa que o saldo da dívida poderá ainda ser usado em outros projetos que a instituição teria interesse em fomentar. Portanto, quanto menor for o “lance” da

operadora, melhor para a Anatel. O jogo *bayesiano* correspondente foi cuidadosamente construído e seu equilíbrio de *Nash* computado, mostrando que, quanto maior for o valor presente líquido (VPL) do prejuízo do projeto para a firma, maior será sua exigência de desconto para firmar um TAC com a Anatel. Além disso, quanto maior for a estimativa da probabilidade de que a firma terá realmente que pagar sua dívida, tanto menor será sua exigência de desconto. Finalmente, quanto maior o benefício do projeto para a operadora relativamente ao seu custo, menor será sua exigência de desconto. A análise da primeira proposta mostra ainda que, no equilíbrio de *Nash bayesiano*, as operadoras exigem uma taxa de conversão maior que aquela que estariam dispostas a aceitar caso a reguladora tivesse informação completa sobre cada operadora. Trata-se da renda informacional que as operadoras recebem devido à sua informação privilegiada (sobre o próprio tipo). A segunda proposta mostra como essa renda informacional pode ser reduzida, aumentando o bem-estar social oriundo dos novos projetos de investimento implantados.

A segunda proposta avalia duas possíveis extensões do modelo original. Na primeira, considera-se a escolha estratégica de um limite ao desconto a ser aplicado ao vencedor do leilão. Trata-se do equivalente ao preço de reserva em um leilão tradicional. A escolha ótima desse limite tem o potencial de aumentar o bem-estar social associado aos mecanismos de TACs ao custo de permitir a existência de situações em que não há concessionária vitoriosa, ou seja, em que o projeto não será executado.

A segunda extensão se aplica ao ambiente naturalmente sequencial¹⁹ do problema, uma vez que não se espera que a Anatel celebre um único TAC com cada operadora (exaurindo assim sua dívida), mas que, pelo contrário, a Anatel fomente a implantação de muitos diferentes projetos de alto retorno social. Mas, então, se existir mais de um processo de leilão, o órgão regulador poderá criar uma assimetria entre os jogadores capaz de aumentar o benefício social. Esse princípio é geral e pode ser aplicado inclusive a ambientes outros que os TACs da Anatel. Considerando, por simplicidade, um ambiente de dois leilões consecutivos com dois jogadores, pode-se construir um mecanismo segundo o qual o vencedor do primeiro leilão adquire uma vantagem estratégica sobre o outro jogador no segundo leilão. Essa vantagem, por sua vez, cria uma grande motivação para que ambos os jogadores se esforcem mais para vencer o primeiro leilão (e usufruir a vantagem no segundo leilão), o que faz com que ambos façam lances mais agressivos. O

¹⁹ JOFRE-BONET; PERSENDORFER (2014), PURANAM; KATEHAKIS (2012), LEME, SYRGKANIS; TARDOS (2012), ROBU; POUTRÉ (2010).

resultado esperado desse mecanismo que cria assimetria entre os jogadores é uma menor taxa de conversão, considerando os dois leilões, se comparado à aplicação separada e independente de cada um desses leilões.

A extensão detalhada do modelo para a inclusão do mecanismo sequencial de criação de assimetria entre os jogadores é deixada aqui como uma sugestão de pesquisa futura. Ademais, seria interessante explorar como o benefício para o leiloeiro nesse mecanismo sequencial é afetado pelo aumento no número de participantes do leilão. É fato que, em geral, um aumento na participação aumenta a competição entre os participantes, o que aumenta o retorno esperado para o leiloeiro; portanto, esse aumento na participação poderia tornar menos atraente a vitória no primeiro período para os participantes. Por outro lado, a vantagem obtida no segundo período se torna ainda mais relevante quando aumenta o número de participantes, o que poderia tornar a competição ainda mais acirrada no primeiro período. A análise do resultado desse aumento no número de participantes é também deixada aqui como sugestão para estudos futuros²⁰.

Mais importante para o país, vale notar que, além de sua aplicabilidade no ambiente dos TACs que motivou seu desenvolvimento, os mecanismos aqui estudados podem ser aplicados em muitas outras situações em que existe um relacionamento sequencial entre um principal e vários agentes, sendo que o “preço” envolvido nesse relacionamento não se encontra claramente definido. Portanto, espera-se que o uso de mecanismos de leilão e o princípio da criação de assimetria entre os competidores possam ser amplamente usados no setor público brasileiro.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 7347/1985 (Lei de Ação Civil Pública). Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 01/09/2013.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 629 de 16 de dezembro de 2013. Disponível em www.anatel.gov.br. Acesso em: 15 jan. 2014.

²⁰ Os autores agradecem um parecerista anônimo por chamar a atenção para esse ponto.

_____. Decreto nº 2.592/1998. Diário Oficial da União, Brasília, p. 5644, 21 mar. 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2592.htm>. Acesso em: 01 set. 2013.

_____. Exposição de motivos nº 231/MC da Lei Geral de Telecomunicações (1996). Disponível em: http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331&assuntoPublicacao=Exposi%E7%E3o%20de%20Motivos%20n.%BA%20231%20/MC%20de%2010/12/96,%20que%20encaminha%20a%20%20Lei%20Geral%20das%20Telecomunica%E7%F5es.&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/leis/exposicao_motivos_lgt.pdf. Acesso em: 03 mai. 2014.

BUGARIN, Maurício. *Leilões sequenciais*. Trabalho apresentado no Grupo Economia do Setor Público, Departamento de Economia, UnB, em 6/11/2015. Disponível em: <https://bugarinmauricio.files.wordpress.com/2019/10/20151106apresentaccca7acc83o-esp.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

JEHLE, G. A.; RENY, P. J. *Advanced Microeconomic Theory*. 3. ed. Essex: Prentice Hall, 2011.

JOFRE-BONET, Mireia; PESENDORFER, Martin. Optimal sequential auctions. *International Journal of Industrial Organization*, v. 33, p. 61-71, 2014.

KATSENO, Georgios. *Three essays on sequential auctions*. 2007. Tese de Doutorado. University of Pittsburgh.

KATZMAN, Brett. A two stage sequential auction with multi-unit demands. *Journal of Economic Theory*, v.86(1), p.77-99, 1999.

KRISHNA, Vijay. *Auction theory*, 2. ed. Burlington: Academic press, 2010.

LEME, Renato Paes; SYRGKANIS, Vasilis; TARDOS, Éva. Sequential auctions and externalities. In: PROCEEDINGS OF THE TWENTY-THIRD ANNUAL ACM-SIAM SYMPOSIUM ON DISCRETE ALGORITHMS. SIAM, 2012. p. 869-886.

MCAFEE, R. Preston; MCMILLAN, John. Bidding rings. *The American Economic Review*, v. 82(3), p. 579-599, 1992.

MENEZES, Flavio M. Auctions of identical objects with single-unit demands: a survey. *Revista Brasileira de Econometria*, v. 18, n. 2, p. 309-340, 1998.

MENEZES, Flavio M.; MONTEIRO, Paulo K. *An introduction to auction theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MIRANDA, Rachel de Castro. *O sistema judiciário brasileiro: evidências empíricas dos incentivos ao litígio*, 2011. Tese de doutorado. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8776/Rachel_V%20Final.pdf. Acesso em 1 jan. 2019.

MYERSON, Roger B. Optimal auction design. *Mathematics of operations research*, v. 6, n. 1, p. 58-73, 1981.

PURANAM, Kartikeya S.; KATEHAKIS, Michael N. On optimal bidding and inventory control in sequential procurement auctions: the multi period case. *Annals of Operations Research*, v. 217, n. 1, p. 447-462, 2014.


ROBU, Valentin; LA POUTRÉ, Han. Designing bidding strategies in sequential auctions for risk averse agents. *Multiagent and Grid Systems*, v. 6, n. 5, p. 437-457, 2010.

SOTOMAYOR, Marilda; BUGARIN, Maurício. *Lições em Teoria dos Jogos*. Mimeo. 2004.


TIROLE, Jean. *The theory of industrial organization*. Cambridge: MIT press, 1988.

VARIAN, Hal. *Microeconomic analysis*. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 1992.

Maurício Soares Bugarin

 <https://orcid.org/0000-0003-1177-7344>

Professor titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). PhD in Economics e Master of Science in Economics pela University of Illinois. Mestre e Bacharel em Matemática (1988) pela Universidade de Brasília. Pós-doutor nas universidades de Illinois, Rochester, Tsukuba, Kobe, Yohohama, IDE-Jetro, Vanderbilt. Pesquisador do CNPq e líder fundador do grupo de pesquisa do CNPq "Economics and Politics Research Group".

 bugarin.mauricio@gmail.com

Hélio Maurício Miranda da Fonseca

 <https://orcid.org/0000-0002-0696-1705>

Especialista em Regulação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Mestre em Engenharia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-Graduado em Matemática pelo Instituto de Ciências Exatas (IE) da Universidade de Brasília.

 hmmfonseca@gmail.com

Apêndice

Solução do jogo de leilão para precificação do TAC

Para resolver o problema, foi considerado que, pela simetria do jogo com relação às empresas, o equilíbrio buscado deve ser também simétrico, de forma que as duas empresas escolhem a mesma função estratégia: $d_1 = d_2 = d$. Além disso, há a suposição de que, quanto maior for o valor G_i do prejuízo, maior será seu desconto pretendido em equilíbrio, ou seja, a função d é estritamente crescente. Por fim, também foi postulado que d é diferenciável.

Como o lance d é estritamente crescente, dado o valor δ_i , para $i=1,2$, têm-se que $\Pr \{d_2(G_2) = \delta_2\} = \Pr \{d_1(G_1) = \delta_1\} = 0$.

Sendo a função $d: [0,1] \rightarrow [0,1]$ e focando na solução do problema da empresa 1, para um dado valor de proposta δ_1 , a empresa vencerá se propuser um desconto $\delta_1 < d(G_2)$, em que $d(G_2)$ é o desconto proposto pela empresa 2. Assim, tem-se que:

$$\delta_1 < d(G_2) \Leftrightarrow d^{-1}(\delta_1) < G_2 \Leftrightarrow G_2 > d^{-1}(\delta_1)$$

O problema da empresa 1 é, então, maximizar a respectiva utilidade ao propor um desconto δ_1 , dado $d(G_2)$ e o seu tipo é G_1 :

$$\max_{\delta_1} \left\{ \int_0^{d^{-1}(\delta_1)} v_1 f_2(G_2) dG_2 + \int_{d^{-1}(\delta_1)}^1 v_1' f_2(G_2) dG_2 \right\}$$

Considerando a distribuição uniforme dos tipos, temos: $f_2(G_2) = 1, \forall G_2 \in [0,1]$ e o problema se reduz a:

$$\max_{\delta_1} v_1 d^{-1}(\delta_1) + v_1' (1 - d^{-1}(\delta_1))$$

Mas,

$$\begin{aligned} & v_1 d^{-1}(\delta_1) + v_1'(1 - d^{-1}(\delta_1)) \\ &= v_1 d^{-1}(\delta_1) + v_1(1 - d^{-1}(\delta_1)) + (p_1 \delta_1 c - G_1)(1 - d^{-1}(\delta_1)) \\ &= v_1 + (p_1 \delta_1 c - G_1)(1 - d^{-1}(\delta_1)) \end{aligned}$$

Portanto, o problema da empresa 1 se reduz a:

$$\max_{\delta_1} \{v_1 + (p_1 \delta_1 c - G_1)(1 - d^{-1}(\delta_1))\}$$

Se a função acima for côncava, então a condição de primeira ordem (CPO) levará à melhor resposta da firma 1. A CPO é:

$$\begin{aligned} & pc[1 - d^{-1}(\delta_1)] + (-G_1 + p\delta_1 c) \times -(d^{-1})'(\delta_1) = 0 \\ & pc - pcd^{-1}(\delta_1) + G_1((d^{-1})'(\delta_1)) - p\delta_1 c((d^{-1})'(\delta_1)) = 0 \end{aligned}$$

Em um equilíbrio de Nash bayesiano, δ_1 é escolhido de forma que $\delta_1 = d(G_1)$. Assim, a equação acima pode ser reescrita como:

$$pc - pcG_1 + G_1((d^{-1})'(d_1(G_1))) - pc(d_1(G_1))((d^{-1})'(d_1(G_1))) = 0$$

Como d^{-1} é a inversa de d , resultando na igualdade $(d^{-1})'(\delta_1) = (d'(G_1))^{-1}$, temos que a condição acima se transforma em:

$$\begin{aligned} & \frac{G_1}{d'(G_1)} + pc - pcG_1 - \frac{pc d(G_1)}{d'(G_1)} = 0 \\ & G_1 + d'(G_1)pc - d'(G_1)pcG_1 - pcd(G_1) = 0 \\ & pc[d'(G_1) - d'(G_1)G_1 - d(G_1)] = -G_1 \end{aligned}$$

$$[d'(G_1)(1 - G_1) - d(G_1)] = -\frac{G_1}{pc}$$

Considerando que $\frac{\partial[(1-G_1)d(G_1)]}{\partial G_1} = [d'(G_1)(1 - G_1) - d(G_1)]$, a equação diferencial acima leva à solução abaixo, em que k é uma constante de integração.

$$[(1 - G_1)d(G_1)] = -\frac{G_1^2}{2pc} + k$$

Fazendo $G_1 = 1$, obtém-se k :

$$k = \frac{1}{2pc}$$

Substituindo k , obtém-se após algumas operações algébricas:

$$[d(G_1)] = \left[-\frac{G_1^2}{2pc} + \frac{1}{2pc} \right] \times \frac{1}{(1 - G_1)} = \frac{(1 + G_1)(1 - G_1)}{2pc} \times \frac{1}{(1 - G_1)}$$

$$d(G_1) = \frac{G_1 + 1}{2pc}$$

Considerando a simetria, o lance do jogador 2 em equilíbrio é:

$$d(G_2) = \frac{G_2 + 1}{2pc}$$

Resta verificar que $d_1(G) = d_2(G) = \frac{G+1}{2pc}$ corresponde, de fato, a um equilíbrio de Nash Bayesiano (ENB) do jogo, ou seja, que a função objetivo do jogador 1 é, de fato, côncava quando o jogador 2 segue a estratégia $d_2(G) = \frac{G+1}{2pc}$. Para tanto, note primeiramente que $d_2(G) = \frac{G+1}{2pc} \Leftrightarrow d_2^{-1}(\delta_1) =$

Substituindo na função-objetivo do jogador 1, temos:

$$\max_{\delta_1} \{v_1 + (p_1\delta_1c - G_1)(1 - (2pc\delta_1 - 1))\} = \{v_1 + 2(p_1\delta_1c - G_1)(1 - pc\delta_1)\}$$

Note que a função objetivo é um polinômio de grau dois, uma parábola volta para baixo em δ_1 . Portanto, trata-se realmente de uma função estritamente côncava e a abordagem baseada na condição de primeira ordem está adequada.

Solução do jogo de leilão para precificação do TAC com limite máximo ao desconto

Vimos que, se a operadora i for do tipo $G_i > pc\Delta$, então preferirá não fazer lance algum, não tendo interesse em vencer o leilão. Portanto, somente terá interesse em participar do leilão a operadora para a qual $G_i \leq pc\Delta$. Nesse caso a operadora resolve o mesmo problema de otimização que no caso em que não há restrição ao desconto, chegando novamente à condição abaixo, em que k é um parâmetro a ser determinado.

$$[(1 - G_1)d(G_1)] = -\frac{G_1^2}{2pc} + k$$

A novidade agora diz respeito à condição de contorno, que passa a ser a seguinte: $G_i = pc\Delta$, então $d_i(G_i) = \Delta$. Substituindo na equação acima, obtemos:

$$[(1 - pc\Delta)\Delta] = -\frac{pc}{2}\Delta^2 + k \text{ donde } k = \Delta - \frac{pc}{2}\Delta^2$$

Mas então substituindo na expressão acima obtemos:

$$[(1 - G_1)d(G_1)] = -\frac{G_1^2}{2pc} + \Delta - \frac{pc}{2}\Delta^2$$

Donde chega-se à expressão:

$$d_i(G_i) = \frac{1 + G_i}{2pc} - \frac{(1 - pc\Delta)^2}{2pc} \frac{1}{1 - G_i}, G_i \in [0, pc\Delta], i = 1, 2.$$

Análise da modalidade regime diferenciado de contratação nas licitações do DNIT

Karine da Rocha Alves

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Porto Alegre, RS, Brasil

Taís de Andrade

Universidade Federal de Santa Maria (UFMS), Santa Maria, RS, Brasil

Luciano Moises Sippert Santarem

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Porto Alegre, RS, Brasil

Resumo

Desde 2012 o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) vem utilizando o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e pesquisas estão sendo realizadas para verificar a efetividade dos seus objetivos. A proposta deste artigo consiste na avaliação das contribuições relacionadas à eficiência na aplicação do RDC nas obras de infraestrutura de transportes do DNIT. Para tanto, foram verificados prazos de licitações, descontos ofertados e o número de concorrentes de 91 lotes de obras de RDC, cujos editais de licitação foram divulgados no período de 2015 a 2017, nas diversas unidades regionais do DNIT e na sua sede em Brasília. Ao comparar os valores obtidos com os encontrados na bibliografia, observa-se que nas licitações de RDC houve uma redução nos prazos médios dos certames e um aumento no desconto médio ofertado, sendo mais evidente quando os orçamentos não são sigilosos. Os resultados da pesquisa contribuem como referência aos legisladores que pretendem aprimorar ou popularizar o RDC, bem como aos gestores do DNIT na condução dos processos licitatórios.

Palavras chave: Regime Diferenciado de Contratação (RDC), licitações de obras do DNIT, eficiência na gestão pública

Análisis del modo régimen diferenciado de contratación en las licitaciones del DNIT

Desde 2012, el Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT) ha estado utilizando el Régimen de Contratación Diferencial (RDC) y se están realizando investigaciones para verificar la efectividad de sus objetivos. El propósito de este documento es evaluar las contribuciones relacionadas con la eficiencia de la aplicación de la RDC en las obras de infraestructura de transporte de DNIT. Con este fin, se verificaron los plazos de licitación, los descuentos ofrecidos y el número de licitadores de 91 lotes de obras de la RDC, cuyos documentos de licitación se publicaron de 2015 a 2017, en las diversas unidades regionales de DNIT y en su sede en Brasilia. Al comparar los valores obtenidos con los encontrados en la bibliografía, se observa que en las ofertas de la RDC hubo una reducción en los términos promedio de las ofertas y un aumento en el descuento promedio ofrecido, siendo más evidente cuando los presupuestos no son confidenciales. Los resultados de la encuesta contribuyen como referencia a los legisladores que desean mejorar o popularizar la RDC, así como a los gerentes de DNIT en la conducción de los procesos de licitación.

Palabras clave: Régimen Diferenciado de Contratación (RDC), licitaciones de obras del DNIT, eficiencia en la gestión pública

Analysis of the differentiated contracting regime modality in DNIT bidding

Since 2012 the National Department of Transport Infrastructure (DNIT) has been using the Differential Contracting Regime (RDC) and research is being conducted to verify the effectiveness of its objectives. The purpose of this paper is to evaluate the contributions related to the efficiency of the application of the RDC in DNIT transport infrastructure works. To this end, bidding deadlines, discounts offered and the number of bidders from 91 lots of RDC works were verified, whose bidding documents were published from 2015 to 2017, in the various regional units of DNIT and in its headquarters in Brasilia. When comparing the values obtained with those found in the bibliography, it is observed that in the RDC bids there was a reduction in the average terms of the bids and an increase in the average discount offered, being more evident when the budgets are not confidential. The survey results contribute as a reference to legislators wishing to improve or popularize the RDC, as well as DNIT managers in the conduct of bidding processes.

Keywords: Differentiated Contracting Regime (RDC), bidding DNIT works, efficiency in public management

1 Introdução

A mídia às vezes divulga condutas adotadas por algumas entidades públicas quanto às suas contratações ou compras que não condizem com o interesse público, que resultam em despesas excedentes ou processos fracassados. Entre os instrumentos de controle do Estado, existem as leis que regem as licitações no Brasil, elaboradas com base no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que determinou que nenhuma obra, serviço, compra ou alienação sejam contratados sem que haja processo prévio de licitação pública, exceto nas situações ressalvadas pela legislação. Essas leis buscam assegurar, em última instância, a proposta mais vantajosa para a administração pública, procurando dessa forma maior controle no gasto dos recursos públicos (MALMEGRIN, 2010).

Para muitos gestores públicos, a Lei de Licitações nº 8.666/1993, que perdura há anos, e a Lei do Pregão nº 10.520/2002, são obsoletas, inadequadas às atuais necessidades da administração pública, muito rígidas nas formalidades e possibilitam um excesso de recursos administrativos pelos licitantes. Os gestores anseiam por grandes mudanças na legislação, a fim de buscar maior eficiência nas contratações (BRANCO JUNIOR, 2013).

O modelo de Regime Diferenciado de Contratação (RDC) foi instituído pela Lei nº 12.462/2011 inicialmente para ser aplicado aos contratos necessários à realização da Copa das Confederações Fifa de 2013, da Copa do Mundo Fifa de 2014, Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. O modelo aumentou sua abrangência incluindo a sua aplicação, entre outras, às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Sendo assim, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) pôde contratar obras de infraestrutura de transportes neste novo regime, que em vários aspectos se diferencia da Lei de Licitações nº 8.666/1993, como por exemplo na sua opção integrada, que não obriga que exista projeto básico na fase de licitação.

De acordo com a lei que criou o RDC, este foi instituído com os objetivos de ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; bem como promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2011b).

Desde que foi criado o novo regime de contratações, houve a extensão de sua aplicação a diversas áreas, podendo o RDC futuramente vir a ser o modelo usual pela administração pública no lugar da Lei nº 8.666/1993. Devido a essa tendência, existe a necessidade de se observar como os gestores públicos estão administrando o RDC, quais as dificuldades enfrentadas, suas vantagens e desvantagens para que se sustente a sua continuidade. Elaborar uma pesquisa com esse tema tem o propósito de analisar a utilização desse novo regime de contratação na administração pública na área de infraestrutura de transportes.

Para tanto, o presente estudo propõe como problema de pesquisa o seguinte questionamento: “Quais são as contribuições relacionadas à eficiência na utilização do RDC para as licitações de obras de infraestrutura de transportes, sob responsabilidade do DNIT?”

O objetivo principal da pesquisa consiste na identificação das contribuições relacionadas à eficiência na aplicação do RDC nas obras de infraestrutura de transportes do DNIT. A avaliação proposta consiste em comparar os prazos de duração das licitações, número de participantes e descontos obtidos no período entre 2015-2017, com licitações do órgão anteriores a 2012, data de adoção ao RDC pelo DNIT. Os objetivos específicos consistem em: i) realizar análise documental com resultados de prazos, descontos e número de participantes em pesquisas relacionadas a licitações do DNIT, anteriormente ao RDC, isto é, antes de 2012; ii) identificar os prazos de licitação, descontos ofertados e número de participantes em amostra de editais de RDC de obras do DNIT no período de 2015-2017; e iii) relacionar as observações e recomendações relevantes, obtidas através das decisões, acórdãos e relatórios de auditorias de órgãos de controle externo e interno.

Os resultados da pesquisa podem servir como elementos de contribuição para a administração do DNIT, assim como referência para outros órgãos da administração pública na tomada de decisão em adotar o RDC em suas contratações. Considerando que o RDC em relação às licitações previstas pela Lei nº 8.666/1993 tem período menor de aplicação, esse é um fator motivador para a pesquisa. A experiência na administração pública e o acesso às informações no DNIT em função do cargo em exercício por parte da maioria dos autores favoreceram em alcançar os objetivos propostos.

O artigo foi estruturado em 5 seções, sendo apresentada na seção 1 a introdução, que apresenta o assunto objeto do estudo, a identificação do problema, a relevância da

pesquisa e os objetivos principal e específicos. A seção 2 contempla o referencial teórico que descreve a origem do RDC, seus objetivos, princípios e diretrizes, suas vantagens e aplicação do regime pelo DNIT. Na seção 3 é exposta a metodologia aplicada na pesquisa. Na seção 4 é apresentada a análise dos resultados alinhados com os objetivos propostos. A seção 5 aborda as conclusões e, por fim, na sequência, listam-se as referências que foram utilizadas.

2 Referencial teórico

2.1 A origem do Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

As contratações de obras, serviços e aquisição de bens públicos no Brasil, obrigatoriamente, devem ser precedidas por licitações conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 no seu artigo 37, inciso XXI, cuja regulamentação foi dada pela Lei nº 8.666, de 1993, que é denominada na bibliografia pesquisada como Lei Geral de Licitações (LGL).

No Brasil, em meados da década de 1990, iniciava-se a reforma do Estado burocrático para o modelo gerencial, em que um dos princípios incorporados é o da eficiência, que foi inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição através da emenda constitucional nº 19/1998. Bergue (2010) citando Lacombe (2004) define eficiência como:

[...] a capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar as metas definidas, ou seja, é a capacidade de otimizar o uso dos recursos, e seria medida pela relação entre recursos aplicados e o produto final obtido (BERGUE, 2010, pág. 39).

A LGL forjada num modelo burocrático era constantemente criticada por causar morosidade nas licitações e, conseqüentemente, ser pouco eficiente, não proporcionando muitas vezes a proposta mais vantajosa para a administração (BAETA, 2013). No cenário regido pelo modelo gerencial, houve o surgimento de novas leis e modelos de licitações, como a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu,

no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

A Lei nº 10.520/2002 traz uma nova modalidade de licitação antes não prevista na LGL, o pregão, que proporciona à administração pública reduzir as formalidades e aumentar a celeridade dos procedimentos licitatórios, mas somente podendo ser utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns. O pregão, tanto na versão presencial como na eletrônica, diferencia-se das demais modalidades da LGL principalmente por realizar a inversão das etapas na fase externa da licitação, havendo primeiramente o julgamento das propostas de preço e, depois, a análise dos documentos de habilitação (BREYER, 2013).

Quando o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, o Estado sabia que teria pela frente uma corrida contra o tempo para cumprir um cronograma de obras e que não estão caracterizadas por serviços comuns para a aplicação da modalidade pregão. Diante desse desafio, o Poder Executivo tinha urgência em estabelecer novas regras para as licitações. Provavelmente optando por um caminho mais curto e menos desgastante, o governo resolveu criar uma legislação específica, limitada nos âmbitos objetivo, subjetivo, temporal e espacial, ao invés de optar em revisar e reformar a atual LGL.

Após a tramitação de três medidas provisórias no Congresso Nacional, somente na quarta tentativa o Poder Executivo obteve êxito na aprovação do RDC com a Medida Provisória (MPV) nº 527 de 2011, originando a Lei nº 12.462 de 2011, que abrangeu as obras de infraestrutura e serviços em aeroportos das capitais dos estados da Federação distantes até 350 km das sedes dos mesmos eventos esportivos (BAETA, 2013).

Desde então a aplicação do RDC foi sendo ampliada através de novas legislações, sendo possível visualizar a evolução dos atos normativos pertinentes através do Quadro 01, que está organizado na ordem cronológica das ocorrências.

Quadro 01 | Evolução da legislação de RDC

Legislação	Data	Abrangência
Lei 12.462	04 de agosto de 2011	Estabelece o RDC para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016 (art. 1º, I e II). Estende-se ainda às obras em aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sede (art. 1º, II).
Decreto nº 7.581	11 de novembro de 2011	Regulamenta o RDC, de que trata a Lei nº 12.462.
Lei nº 12.688	18 de julho de 2012	Conversão da Medida Provisória nº 559, de 2012 que estende o RDC às ações integrantes do PAC (art. 28).
Lei nº 12.722	03 de outubro de 2012	Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.
Lei nº 12.745	19 de dezembro de 2012	Aplicável às obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.
Lei nº 12.833	20 de junho de 2013	Aplicável às obras e serviços dos aeroportos regionais.
Decreto nº 8.080	20 de agosto de 2013	Altera o Decreto nº 7.581.
Lei nº 12.873	24 de outubro de 2013	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.
Lei nº 12.980	28 de maio de 2014	Aplicável à obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo e outras alterações.
Lei nº 12.983	03 de junho de 2014	Execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas e inclui a utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências.

Legislação	Data	Abrangência
Lei nº13.190	19 de novembro de 2015	Ampliou o uso do RDC nas obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo, das ações no âmbito da segurança pública, das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística e dos contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração.
Lei nº13.243	11 de janeiro de 2016	Permitiu a utilização do RDC em ações de estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

Fonte: elaboração própria.

2.1.1 Dos objetivos, princípios e diretrizes do RDC

O parágrafo primeiro do artigo 1º da Lei nº 12.462/2011 apresenta os objetivos do RDC:

- I – ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II – promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III – incentivar a inovação tecnológica; e
- IV – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O uso do RDC não é obrigatório para as obras e serviços que se enquadram entre os casos aplicáveis previstos na legislação, entretanto, a opção pelo RDC deve estar expressa no edital e somente se poderá recorrer das exigências da LGL nos casos previstos na Lei nº 12.462/2011.

No que se refere aos princípios do RDC, nota-se que se mantêm os mesmos da LGL, acrescidos de dois novos princípios: da eficiência e da economicidade. Estes princípios constitucionais não só buscam a melhor relação custo benefício, não só pelo menor preço ofertado, mas por outros fatores de cunho econômico verificáveis no decorrer da execução contratual.

Para a execução das licitações no novo regime de RDC, o artigo 4º da Lei nº 12.462/2011 apresenta as diretrizes a serem observadas nas licitações e contratos de RDC:

- I. padronização do objeto da contratação relativamente às especificações técnicas e de desempenho e, quando for o caso, às condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas;
- II. padronização de instrumentos convocatórios e minutas de contratos, previamente aprovados pelo órgão jurídico competente;
- III. busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;
- IV. condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10;
- V. utilização, sempre que possível, nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação; e
- VI. parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala.
- VII. ampla publicidade, em sítio eletrônico, de todas as fases e procedimentos do processo de licitação, assim como dos contratos, respeitado o art. 6º desta Lei.

A padronização de editais, especificações e contratos previstos neste artigo citado da lei reforça a proposta de agilidade nos processos licitatórios e contratuais.

2.2 A polêmica em torno da constitucionalidade do RDC

A opção do governo em tramitar uma nova legislação que mudaria a forma de licitar através de Medida Provisória em vez de ter encaminhado um projeto de lei ao Congresso, e que levou quatro anos até a formulação da Lei nº 12.462/2011, sendo controverso a um caráter de urgência, já geraria polêmicas acerca da instituição do regime.

Apesar da adoção do RDC por diversos órgãos de diferentes esferas públicas, no Supremo Tribunal Federal há duas ações de inconstitucionalidade contra esse regime que ainda estão sendo analisadas por aquela corte. Uma delas, a ADI nº 4.645, foi ajuizada por um grupo de partidos políticos, e a outra, a ADI nº 4.655, ajuizada pelo Procurador Geral da República.

Em ambas ações o principal questionamento sobre a constitucionalidade do RDC refere-se aos vícios formais na tramitação da MPV nº 527. Essa medida não tratava de licitações e contratos, e sim sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, a criação da Secretaria de Aviação Civil, a alteração das Leis da Anac e da Infraero, a criação de cargos em comissão e a contratação de controladores de tráfego aéreo (BAETA, 2013).

Entretanto, no projeto de Lei de conversão da medida provisória, houve inclusão de matéria estranha àquela que originalmente tratava a medida provisória, qual seja, o RDC. A Resolução nº 1, de 1989-CN, estabelece expressamente em seu art. 4º ser vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória.

As ADIs nº 4.645 e 4.655 também questionam a inconstitucionalidade material, pois os arts. 1 e 65 delegam ao Executivo a escolha do regime jurídico aplicável com base em critérios subjetivos. Os autores das ações defendem que a Lei de RDC concede ao administrador margem de discricionariedade incompatível com os arts. 22, inciso XXVII, e 37, *caput* e inciso XXI, ambos da Constituição Federal, transferindo uma competência normativa ao Poder Executivo, que deve ser do Poder Legislativo (RODRIGUES, 2016).

Segundo Baeta (2013) *apud* Dal Pozzo (2012), com as alterações da Lei nº 12.462/2011 ampliando a abrangência do RDC, pode-se encontrar outras possíveis

inconstitucionalidades. O motivo seria que, na redação original da Lei, o RDC tinha vigência determinada no tempo, uma vez que condicionava a realização dos eventos esportivos que aconteceriam no Brasil no ano de 2016. Entretanto a Lei sofreu alterações que possibilitaram ações, obras e serviços de engenharia com prazo indeterminado para encerramento.

2.3 Vantagens trazidas pela lei de RDC

Se um dos objetivos do RDC na sua criação era trazer eficiência aos processos licitatórios, espera-se que traga em sua legislação novidades para atingir esse objetivo diferentes naqueles contidos na LGL. Portanto, revisando a Lei nº12.462/2011 e seus dispositivos legais de regulamentação e bibliografia pertinente, destacam-se no Quadro 02 algumas inovações oriundas do novo regime de licitação, que podem contribuir e alterar o andamento das licitações de obras e serviços de engenharia. Algumas das mudanças como o orçamento sigiloso e inversão de fases não são novidades em licitações, pois são aplicáveis na modalidade pregão, que não abrange todos os serviços de engenharia nem obras.

Quadro 02 | Inovações da Lei nº 12.462/2011

Item de inovação na Lei nº 12.462/2011	Descrição
Prazos mínimos entre divulgação da licitação e o recebimento das propostas	Para os casos de obras, principalmente as rodoviárias, que na maioria dos casos em função do valor devem ser realizadas na modalidade concorrência pela LGL, esse prazo seria de 30 dias. Se fosse realizada por RDC com critério de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto esse prazo se reduziria a 15 dias.
Inversão da fase de habilitação pela a de apresentação das propostas de preços	Se tratando de RDC, como regra geral a habilitação será realizada depois da abertura e julgamento das propostas de preços e da realização da fase de lances. A Lei 8.666/93 estabelece que todos os concorrentes estejam habilitados, e para isso a Administração deve analisar os documentos de todos os participantes da licitação, sem saber se a proposta de preço será a mais vantajosa. De acordo com Celestino (2012) a referida inversão de fases encurta sensivelmente o prazo do certame.

Item de inovação na Lei nº 12.462/2011	Descrição
Modo de disputa aberto	Ao contrário da LGL, o RDC pode ser em regime aberto onde os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado. Mas a Lei nº 12.462/2011 também permite a adoção do regime fechado quando as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e hora designadas para que sejam divulgadas (BAETA, 2013). O art. 16 da Lei de RDC ainda prevê a utilização dos dois modos de disputa combinados, regulamentado pelo art. 24 do Decreto 7.581/2011.
Regime de execução do tipo integrada	Esse regime permite que uma mesma licitação tenha em seu objeto a execução dos projetos básico e executivo e ainda a execução das respectivas obras. A LGL não permite que obras sejam licitadas sem projeto básico e contratantes distintos sejam responsáveis pelos projetos e obras. No regime integrado a Administração deve disponibilizar no edital o anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço. Esse regime encurta o tempo que se perderia licitando e/ou se elaborando o projeto de forma separada para que depois se licite as obras (LOLI; MELLO; ROJO, 2017; BRANCO JUNIOR, 2013).
Remuneração variável	O novo regime de licitações apresenta a possibilidade de remuneração variável na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, nos valores pactuados no contrato administrativo em razão do desempenho e agilidade da contratada. Para tanto, as metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental, prazo de entrega e limites das variações devem estar definidos no edital do certame (CORRALO; CARDOSO, 2015).
Fase recursal única	A fase de recurso no RDC somente poderá ocorrer após a habilitação do vencedor, no prazo de 5 (cinco) dias úteis. Os participantes poderão interpor recurso após o julgamento das propostas ou lances e à habilitação do vencedor unicamente num mesmo período, reduzindo os prazos de recursos utilizados na LGL. Contudo se houver a inversão de fases no RDC, cada uma delas terá seu prazo de recurso em períodos distintos.

Item de inovação na Lei nº 12.462/2011	Descrição
Orçamento sigiloso	Pela Lei nº 12.462/2011 quando o orçamento não constar no instrumento convocatório, ele terá caráter sigiloso, sendo divulgado apenas e imediatamente após o encerramento da licitação. Somente poderão ter acesso ao orçamento sigiloso antes ou durante a licitação os órgãos de controle interno e externo da administração pública. Oliveira e Freitas (2011) afirmam que o orçamento sigiloso sempre foi defendido por parcela da doutrina, especialmente para evitar que a divulgação do orçamento influenciasse a elevação dos valores constantes das propostas e a formação de cartel entre os licitantes, já que, sem a ciência do preço estimado pela Administração, fica mais difícil de fazer combinações entre concorrentes. Os mesmos autores ressaltam que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também recomenda o uso do orçamento sigiloso como pode ser conferida no <i>Guidelines for fighting bid rigging in public procurement</i> (Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas).
Negociação de condições mais vantajosas com os licitantes	Há duas maneiras de negociação previstas no regulamento do RDC: uma na fase de julgamento da licitação quando a proposta do primeiro classificado estiver acima do orçamento estimado e a outra após o término da fase recursal, durante a fase de encerramento do procedimento licitatório. Para Paim (2015, pag. 42, <i>apud</i> Justen Filho, 2012, pag. 278) o RDC apresenta como vantagem econômica a utilização da negociação, que inexistente na LGL, por estipular a disciplina e criar o ambiente para que haja competição entre o maior número de interessados aptos a serem contratados.
Pré-qualificação	A pré-qualificação no RDC difere da prevista na LGL, por ser uma pré-qualificação permanente, para a inscrição dos eventuais interessados e não se refere a um caso concreto considerado (CELESTINO, 2012). Baeta (2013) especifica que a pré-qualificação em RDC pode ser utilizada em número indefinido de licitações, podendo ser subjetiva (pré-qualificação do fornecedor ou objetiva (pré-qualificação do produto ou bem). A Administração somente poderá realizar licitações restritas aos pré-qualificados nas condições do Decreto nº 7.581/2011. A pré-qualificação fixa um direito de participação na licitação em favor dos que foram nela identificados, definindo-se um padrão de qualidade mínima a ser atendida na competição a ser realizada. A Administração optando por esse procedimento poderá estabelecer os seus padrões sem haver a necessidade de identificação dos recursos necessários que financiará os seus empreendimentos, otimizando o processo de habilitação quando o certame de fato ocorrer.

Fonte: elaboração própria.

2.4 O RDC no DNIT

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com sede em Brasília, Distrito Federal, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. A legislação reestruturou o sistema de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário do Brasil, extinguindo o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Atualmente, possui 25 unidades administrativas regionais – as superintendências, e 8 administrações hidroviárias.

A autarquia tem por objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação, mediante construção de novas vias e terminais. Os recursos para a execução das obras são da União, ou seja, o órgão é gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 2018).

Na pesquisa bibliográfica, identifica-se que o DNIT não foi um dos primeiros órgãos a utilizar o RDC, tendo em vista que a autarquia é uma das principais executoras do PAC, e que essa abrangência não constava na primeira versão da legislação. Em agosto de 2012 o DNIT iniciou a sua experiência em licitar na modalidade RDC, tornando-se pioneiro na versão eletrônica que aumenta a competitividade nas licitações, possibilitando a participação de empresas de todo país (DNIT, 2012).

Apesar de pouco tempo ainda de utilização do RDC em relação à LGL, encontram-se na bibliografia pesquisada trabalhos a respeito do desempenho das licitações do DNIT, como o Acórdão 306/2017 – TCU – Plenário, que apresentou para a amostra analisada, por aquela auditoria, que o RDC no regime integrado foi o que apresentou os piores resultados comparado aos demais regimes de contratação pela LGL e RDC não integrado no que tange ao número de participantes, aos descontos obtidos no preço contratado, aos prazos despendidos nos procedimentos licitatórios e ao grau de insucesso das licitações. Mesmo com indícios que os procedimentos licitatórios da contratação integrada no DNIT seja menos eficiente que as contratações pela LGL, o artigo de Caldeira *et al.* (2017) constata que, entre os 10 órgãos/entidades da administração pública federal pesquisadas

pelos autores, o DNIT foi o único que alocou e precificou o risco dos empreendimentos licitatórios na modalidade contratação integrada.

Durante a pesquisa documental, outras pesquisas, com abrangência similar à que será estudada neste artigo, foram encontradas, como a de Lima (2010) que pesquisou sobre os descontos de obras do DNIT em licitações no regime da LGL, no período de 2002 – 2009. Branco Junior (2013), no período de 2001 – 2013, analisou as licitações de obras do DNIT e da Infraero, regidas pela LGL e RDC. Rosinha (2013) observou o período por fase das licitações de RDC do DNIT em editais de 2012 – 2013. Breyer (2013) selecionou 20 editais do DNIT no período de 2009 a 2012 regidos pela LGL e 20 de RDC de 2012, e comparou os prazos desde a fase de divulgação do edital até sua homologação em cada conjunto. O trabalho mais atual com editais de obras similares à amostra analisada de RDC no DNIT com resultados de prazos, descontos e número de concorrentes, foi o desenvolvido pela CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União através do relatório de auditoria divulgado em fevereiro de 2017, com editais de 2012 a 2014 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017).

3 Método de estudo

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de abordagem quantitativa, e quanto ao seu objetivo, pode-se considerar descritiva. Como grande parte das pesquisas em administração está orientada para a investigação de problemas relacionados às práticas administrativas, e quanto a sua natureza pode ser classificada como pesquisa aplicada.

Com a intenção de cumprir um dos objetivos específicos da pesquisa, identificaram-se os editais de RDC do DNIT da sua sede e superintendências regionais que foram publicados desde o início de 2015 e o final de 2017. Na limitação do período se considerou a pesquisa realizada pela CGU (2017) que teve como objetivo avaliar os resultados de adoção do regime RDC com ênfase na contratação integrada no DNIT, em período anterior ao pesquisado.

Esses dados foram obtidos através de consultas ao sítio eletrônico do DNIT e no portal de compras do Governo Federal – Comprasnet. Os casos com dados omissos ou

incompletos foram esclarecidos através de consulta por correio eletrônico aos gestores responsáveis pelas licitações. A população levantada é composta de 121 editais de RDC, todos eletrônicos, sendo desse total 28 da sede em Brasília e 93 das superintendências regionais. Além dos editais que se referiam à execução de obras, também foram considerados serviços de recuperação de rodovias e de obras-de-arte especial, e portuários como dragagem e derrocamento.

Foram consideradas para a amostra somente as licitações de execução de obras homologadas até o dia 1º/06/2018, e desconsideradas aquelas que foram revogadas, fracassadas, canceladas ou anuladas, bem como os editais de serviços de supervisão, gerenciamento, estudos e projetos, gestão ambiental e aquisição de licença de *softwares*, restando para análise uma amostra de 82 editais, que resultaram em 91 lotes de obras, pois em alguns editais há mais de um lote de obra. Os lotes de obras estão distribuídos entre a sede e as regionais, em que se constata que 13% foram conduzidos pela sede e 87% pelas superintendências regionais.

As informações de prazo de duração das licitações, número de participantes, regime, valores estimados pela administração e valores homologados foram organizados em planilhas eletrônicas e gráficos para a análise documental, utilizando-se as ferramentas e funções estatísticas do *software* Excel.

O período de prazo de duração das licitações foi calculado em dias, a partir da data de recebimento das propostas no sistema Comprasnet de maneira eletrônica e a data de homologação. O desconto considerado na proposta homologada foi calculado em % em relação ao preço estimado pela administração, isto é, o quociente entre a diferença do valor estimado pela administração e o valor homologado pelo valor por ela estimado.

Os dados de prazos, descontos e número de participantes de editais do DNIT pela LGL foram apurados em resultados de pesquisas realizadas por outros autores durante a revisão bibliográfica, para a comparação com os dados coletados dos editais de RDC.

4 Análise dos resultados

Quanto às características da amostra, verifica-se que, do total dos 91 lotes, 12 foram geridos pela sede do DNIT e 79 ficaram sob responsabilidade das superintendências regionais, representando respectivamente 13% e 87%. Dos editais da sede, 92% eram de contratação integrada e 8% de empreitada por preço unitário. Nas superintendências, 65% eram de contratação integrada, 19% de empreitada por preço global e 16% de empreitada por preço unitário. As licitações com orçamentos sigilosos representam 56%, e não sigilosos 44% da amostra.

Mesmo que o art. 6º da Lei nº 12.462/2011 exija que o orçamento previamente estimado pela administração se torne público após o encerramento do certame, a Superintendência do Rio Grande do Sul não havia divulgado o valor real orçado dos editais sobre a sua gestão. O período de prazo de licitação e número de concorrentes de todos os editais do Rio Grande do Sul puderam ser utilizados, entretanto, quanto aos descontos, somente foi possível a utilização de 1 (um) edital da regional devido à falta da informação do valor orçado pela administração até o momento da análise dos resultados.

A análise dos resultados está organizada em três subseções, que tratam de comparar cada item dos processos licitatórios: prazos, descontos e número de concorrentes, extraídos da amostra de editais de RDC com dados encontrados na bibliografia de editais pela LGL.

4.1 Prazos da licitação

Considerando a data inicial quando o certame foi aberto no sítio eletrônico do Governo Federal – Comprasnet – aos interessados para realizarem lances de valores, e o encerramento na data de homologação do edital, obteve-se que a média desse prazo foi de aproximadamente 78 dias, entretanto os valores são bem dispersos, conforme demonstrado na Tabela 01. O menor prazo foi de 6 dias, em um edital de Santa Catarina, e o maior prazo é de um edital do Rio Grande do Sul, que durou 499 dias. Rosinha (2013) encontrou em sua pesquisa em editais do DNIT de RDC entre 2012-2013, para a mesma

fase em análise, a média de 76 dias, corroborando com o valor encontrado.

Apurando os prazos de licitações pela LGL e pelo RDC, o trabalho de Breyer (2013) encontrou uma redução no prazo de licitação em torno de 40% quando adotado o RDC. Branco Junior (2013), nos editais que analisou, encontrou uma redução de 30% para o mesmo prazo nos editais de RDC.

Em uma comparação análoga utilizando os prazos encontrados por Breyer (2013) para editais pela LGL de obras do DNIT e os dados da amostra analisada em editais de RDC, obtém-se uma redução em torno de 10%. Essa redução poderia ser maior, em torno de 26%, se o DNIT encurtasse o prazo entre a publicação do edital e a abertura do certame, pois a média de 35 dias é maior que o prazo mínimo exigido pela legislação de RDC, Lei nº 12.462/2011, de 15 dias consecutivos para obras e serviços de engenharia com critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, mesmo critério da amostra analisada.

Tabela 01 | Prazos de licitação em RDCs do DNIT (2015 – 2017)

Unidade gestora	Quant. editais	Prazo entre a abertura do certame e a homologação (dias)			
		Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Sede	12	80,8	40,0	43,0	153,0
AL	4	74,0	37,4	46,0	129,0
AM	12	132,1	40,5	83,0	210,0
BA	5	62,2	34,6	18,0	102,0
CE	3	24,7	15,3	8,0	38,0
GO/DF	13	36,4	26,5	7,0	77,0
MA	3	65,7	78,2	19,0	156,0
MG	1	64,0*	*	*	*
MS	5	61,4	42,4	21,0	106,0
MT	6	103,8	78,0	33,0	211,0
PA	1	87,0*	*	*	*
PB	1	20,0*	*	*	*
PR	1	218,0*	*	*	*

Unidade gestora	Quant. editais	Prazo entre a abertura do certame e a homologação (dias)			
		Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
RJ	7	37,4	13,9	20,0	53,0
RN	1	167,0*	*	*	*
RO/AC	2	47,0	7,1	42,0	52,0
RR	1	103,0*	*	*	*
RS	3	226,0	238,4	59,0	499,0
SC	3	52,3	59,2	6,0	119,0
TO	7	64,0	44,8	13,0	138,0
Total	91	78,4	68,7	6,0	499,0

Fonte: elaboração própria.

Nota: * Apenas 1 edital disponível para análise.

4.2 Descontos

A maneira pela qual ocorreram os descontos por unidade gestora do DNIT que realizou a licitação, pode ser verificada na Tabela 02. A média de desconto para a amostra completa encontrada foi de 13,7%, sendo o maior desconto de 45,2% referente ao edital do Rio de Janeiro de reconstrução/restabilização de talude de orçamento não sigiloso. A CGU (2017) apurou uma média de desconto em editais de RDC de 9,18%.

Os descontos para os editais da amostra analisada por Branco Junior (2013) não apresentaram diferenças significativas entre aqueles regrados pela LGL e os de RDC, variaram de 10% para 13,5% em média, respectivamente. O mesmo não ocorreu para as obras no regime de contratação integrada, nas quais os descontos chegaram ao valor de 2,9%.

Tabela 02 | Análise do comportamento dos descontos em RDCs (2015 – 2017)

Unidade gestora	Quant. editais	Desconto para amostra completa (%)				Desconto p/ orçamento sigiloso (%)				Desconto p/ orçamento não sigiloso (%)			
		Média	Desvio padrão	Mín.	Máx.	Média	Desvio padrão	Mín.	Máx.	Média	Desvio padrão	Mín.	Máx.
Sede	12	7,3	6,4	2,0	22,7	4,0	1,7	2,3	6,9	11,9	8,0	2,0	22,7
AL	4	20,7	6,9	10,6	25,1	-	-	-	-	20,7	6,9	10,6	25,1
AM	12	3,5	5,1	0,0	17,3	3,5	5,1	0,0	17,3	-	-	-	-
BA	5	11,1	6,8	2,0	17,6	9,6	6,7	2,0	17,6	17,5*	*	*	*
CE	3	6,0	10,4	0,0	18,0	-	-	-	-	6,0	10,4	0,0	18,0
GO/DF	13	13,5	7,7	0,1	28,7	11,6	6,4	1,5	19,3	15,2	8,8	0,1	28,7
MA	3	23,5	11,0	15,3	36,0	23,5	11,0	15,3	36,0	-	-	-	-
MG	1	14,0*	*	*	*	-	-	-	-	14,0*	*	*	*
MS	5	14,3	12,4	0,1	30,7	16,2	12,9	5,8	30,7	9,5	11,7	0,1	22,5
MT	6	28,9	5,7	20,2	35,3	24,1*	*	*	*	29,8	5,8	20,2	35,3
PA	1	17,7*	*	*	*	-	-	-	-	17,7*	*	*	*
PB	1	40,2*	*	*	*	40,2*	*	*	*	-	-	-	-
PR	1	9,5*	*	*	*	9,5*	*	*	*	-	-	-	-
RJ	7	24,0	13,2	5,1	45,2	-	-	-	-	24,0	13,2	5,1	45,2
RN	1	1,6*	*	*	*	1,6*	*	*	*	-	-	-	-
RO/AC	2	7,2	9,0	0,9	13,6	0,9*	*	*	*	13,6*	*	*	*
RR	1	7,4*	*	*	*	-	-	-	-	7,4*	*	*	*
RS	3	12,2*	*	*	*	12,2*	*	*	*	-	-	-	-
SC	3	17,5	5,5	11,2	21,3	17,5	5,5	11,2	21,3	-	-	-	-
TO	7	15,1	11,5	0,1	30,6	14,4	12,4	0,1	30,6	19,6*	*	*	*
Total	91	13,7	11,0	0,0	45,2	11,7	10,6	0,0	40,2	17,5	10,8	0,0	45,2

Fonte: elaboração própria.

Nota: *Apenas 1 edital disponível para análise.

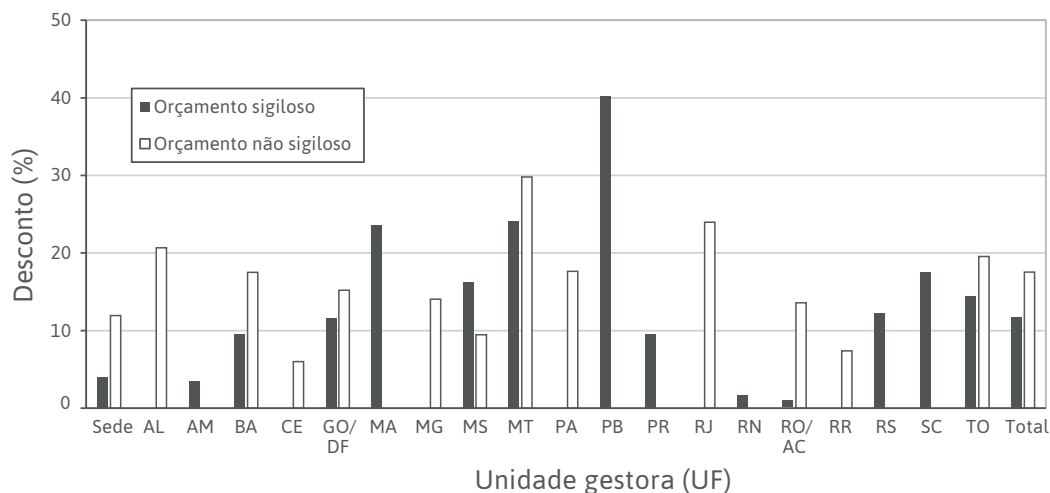
Analisando os descontos ofertados em licitações pela LGL, Lima (2010) observou, em sua pesquisa, que a tendência de desconto para as obras de construção do DNIT se mantinha na média de 5%. A Tabela 02 demonstra os descontos calculados para a amostra,

e nota-se que os descontos referentes ao RDC aumentaram em média até 2,74 vezes em relação aos ofertados nos editais pela LGL da amostra de Lima (2010).

Lima (2010) também encontrou em sua pesquisa o desconto médio de 11,4% para as construções orçadas em até 30 milhões, e de apenas 2,9% para um desconto médio para as obras orçadas acima de 30 milhões. O mesmo não ocorre nas licitações de RDC analisadas, nestas verificou-se que não houve uma correlação entre o valor orçado pela administração e o desconto ofertado.

Através da Figura 01, nos casos em que na mesma unidade gestora há editais de orçamento sigiloso e não sigiloso, constata-se que a média de descontos são maiores nos casos em que os orçamentos não são sigilosos, fato que pode estar relacionado ao risco do licitante de realizar seu orçamento tendo como referência somente quantitativos e um anteprojeto, e sem saber o valor orçado pela administração.

Figura 01 | Média do desconto em RDCs por unidade gestora do DNIT (2015 – 2017)



Fonte: elaboração própria.

4.3 Número de concorrentes

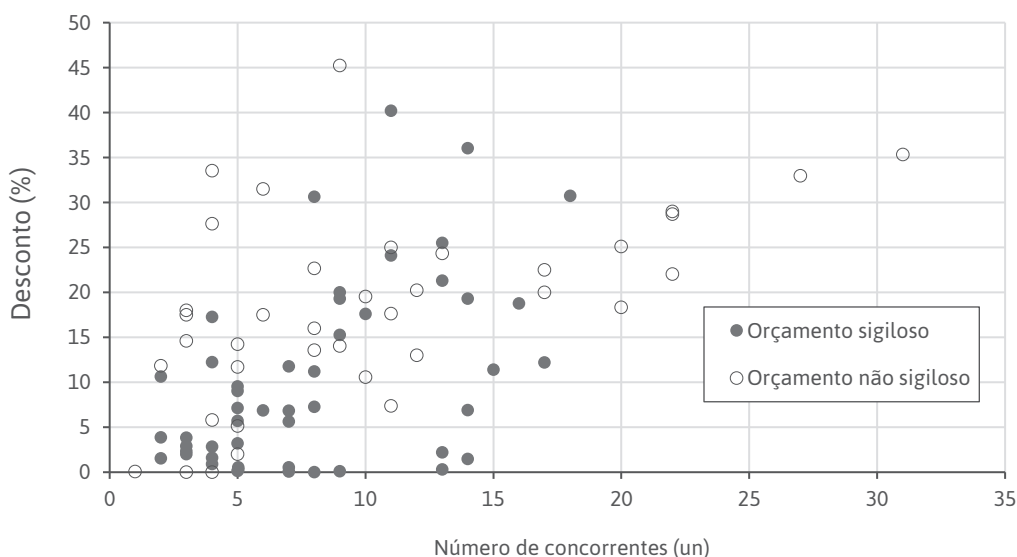
O número médio de concorrentes da amostra em estudo é em torno de 10 para os editais de orçamento não sigiloso e de 8 para os de orçamento sigiloso, resultando em

uma diferença de 20%. Apesar de ambos serem considerados com dispersão muito alta, conforme classificação de Pimentel-Gomes (2009), o número de concorrentes para os editais com orçamento não sigiloso é em torno de 40% mais disperso do que na situação sigilosa. O risco por participar de uma licitação em que o orçamento é sigiloso pode ser pelo fato de se ter um número menor de participantes e menos dispersos.

Assim como a CGU (2017) concluiu, também se constatou uma correlação entre o desconto ofertado e o número de licitantes, como se pode verificar no gráfico da Figura 02. Essa correlação foi verificada através do coeficiente de Pearson (r), que, por definição, segundo Figueiredo Filho e Silva Junior (2009), é uma medida de associação linear entre variáveis, que ocorre quando as variáveis mantêm a medida da variância compartilhadas entre si. A correlação pode ser considerada moderada, conforme os mesmos autores, com valores de coeficiente (r) de 0,53 e 0,55, respectivamente para os editais de orçamento sigiloso e orçamento não sigiloso.

Em licitações regidas pela LGL, essa relação também foi confirmada por Lima (2010), que apurou que mais da metade das licitações que tiveram de 1 a 6 concorrentes não obtiveram sequer 5% de desconto, entretanto, mais da metade das licitações com 8 ou mais concorrentes alcançaram mais de 30% de desconto.

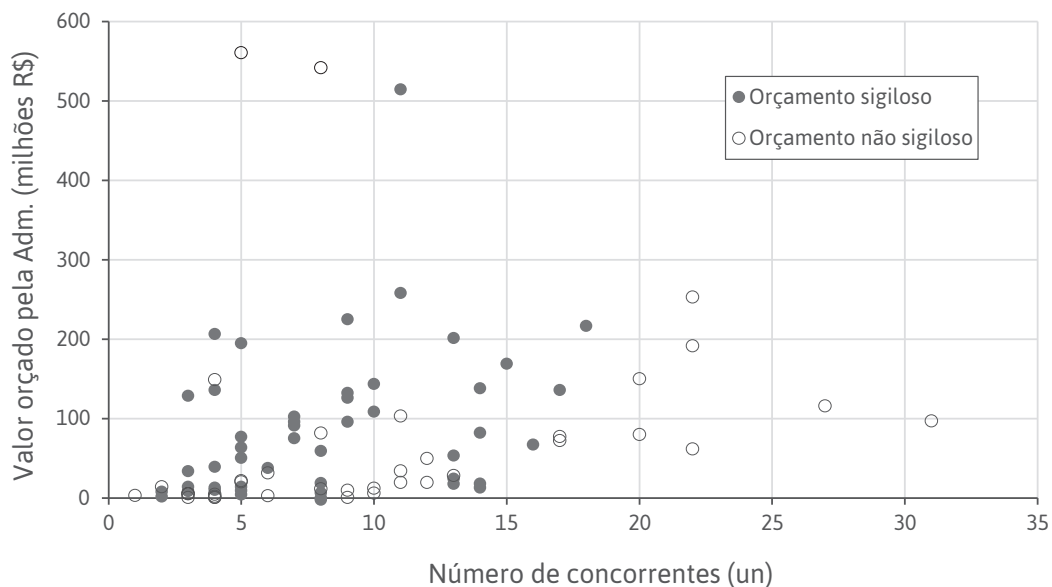
Figura 02 | Relação entre o desconto e o número de concorrentes



Fonte: elaboração própria.

Devido à variação dos valores de orçamento das obras estudadas, o que caracteriza o porte da obra, plotaram-se os valores dos orçamentos disponibilizados pela administração para os editais da amostra de RDC de orçamento sigiloso e não sigiloso, e os respectivos números de concorrentes que participaram da licitação, o que resultou no gráfico da Figura 03.

Figura 03 | Relação entre o valor orçado pela administração e o número de concorrentes



Fonte: elaboração própria.

Verificou-se, quanto à correlação linear das variáveis, valores de r iguais a 0,34 e 0,22, para os orçamentos sigilosos e não sigilosos, respectivamente. Pode-se considerar essas correlações fracas e até desprezíveis, conforme Figueiredo Filho e Silva Junior (2009). Tanto o gráfico da Figura 02 quanto o da Figura 03 demonstram que o maior número de concorrentes se encontra entre os editais com orçamento não sigiloso.

A maior parte dos editais são referentes a obras orçadas em até 300 milhões, e nessa faixa de valor o máximo de concorrentes a participar quando os editais eram de orçamento sigiloso foi 18, entretanto, quando o orçamento não era sigiloso, ocorreu licitação com até 31 concorrentes. Observou-se que, nos três editais com orçamento entre 500 – 600 milhões, demonstrados na Figura 03, o número de concorrentes reduziu, variando entre 5 e 11, sendo a relação do número de concorrentes e o valor do edital inversamente proporcional.

Refletindo sobre a competitividade no cenário das licitações pela LGL, recorre-se a Lima (2010), que constatou que em licitações de construções do DNIT, a variação no número de concorrentes ficou no intervalo de 1 a 11, e as obras de maior porte não permitiam muita competitividade.

No trabalho realizado pela CGU (2017), os editais de RDC do DNIT pelo regime de contratação integrada no período de 2012 – 2014, o número médio de participantes para as licitações de forma eletrônica era em torno de 5. Considerando que todos os editais dessa pesquisa foram realizados de forma eletrônica, verifica-se que esse valor médio passou a ser 8, resultando num acréscimo de 60% no número de concorrentes. Esse aumento da competitividade nas licitações dos últimos três anos pode ter sido reflexo da redução do orçamento da área de transportes divulgado nos relatórios DNIT (2015; 2016), que, conseqüentemente, reduziu drasticamente o número de licitações do órgão. A experiência adquirida pelo DNIT com a modalidade do RDC também pode ter atraído mais concorrentes, tendo em vista que a referência temporal da pesquisa da CGU (2017) se refere à fase inicial pela adoção ao novo regime.

Reunindo os dados médios da amostra e os encontrados na revisão bibliográfica, como demonstrado na Tabela 03, nota-se uma maior dispersão nos prazos, e esse comportamento pode receber influência do tamanho da amostra, do período referencial, da demanda e preparo da unidade do DNIT responsável pelo processo licitatório e da predominância do tipo de obra ou serviço nos objetos dos editais, fatores que devem ser considerados, ao se analisar os dados de prazo de licitações do DNIT, na escolha da modalidade do certame.

Tabela 03 | Resumo dos dados

Referências	Prazos médios* (dias)		Descontos médios (%)		n° médio de participantes	
	LGL	RDC	LGL	RDC	LGL	RDC
CGU (2017)	-	137	-	9,18	-	5,23
Breyer (2013)	126	90	-	-	-	-
Branco Junior (2013)	180	138-147	10,1	13,5-2,9	-	-
Lima (2010)	-	-	11,4- 2,9	-	1-11	-
Dados analisados (2015 – 2017)	-	113**	-	13,7	-	8-10

Fonte: elaboração própria.

Notas: *inicia na publicação do edital até a sua homologação.

**soma da média de 78 dias obtida acrescido ao prazo de 35 dias encontrados por Rosinha (2013) referente ao prazo entre a publicação do edital e a data de apresentação dos valores ofertados pelos licitantes.

5 Conclusão

A pesquisa demonstrou que os editais de RDC do DNIT, no período entre 2015 e 2017, são, em maioria, na modalidade de contratação integrada. Não obstante, a maioria desses detém orçamento sigiloso, e todos foram licitados no formato eletrônico. Mesmo a autarquia aplicando essa modalidade desde 2012, não significa que esteja sendo usada de forma eficiente pelo órgão, o que amplia a relevância do presente estudo.

Observa-se que o benefício no RDC, demonstrado nesta pesquisa, em relação à redução do período de licitação, pode estar sendo anulado por deficiências na gestão dos processos, como, por exemplo: na fase dos atos preparatórios à elaboração dos editais, nos termos de referência e anteprojetos e, ainda, na capacitação e experiência da equipe responsável pela operação do processo. Isso explicaria as ocorrências com baixa redução média do prazo total do processo licitatório, e o período adicional desnecessário entre a publicação do edital no Diário Oficial da União e a data de recebimento das propostas, o qual, em média, supera o mínimo que a legislação exige. Situações que obrigam a retroceder fases, tais como erratas de edital, suspensão e reabertura, impugnações e cumprimento de determinações judiciais, interferem no prazo total da licitação.

Constatou-se que os descontos médios no RDC, quando comparados às licitações regidas pela LGL, tiveram uma significativa melhora, quando os orçamentos não são sigilosos. A forma eletrônica do RDC, que evita o contato entre os concorrentes, diminui a possibilidade de conluio, o que pode ser um dos fatores responsáveis por esse aumento de desconto. A preocupação das empresas em se manterem ativas com contratos, perante uma queda de investimentos no setor, também pode estar relacionada ao aumento de desconto. No caso dos orçamentos sigilosos onde os descontos são menores, esse evento pode estar relacionado ao maior risco inerente a esse tipo de licitação.

Quanto ao número de concorrentes observados na amostra de RDC, verificou-se que há correlação linear com os descontos ofertados, convergindo, dessa forma, com a bibliografia existente tanto para os editais de RDC quanto os que seguem a LGL. Os editais com orçamentos não sigilosos são os que atraíram o maior número de concorrentes. Averiguou-se que, em média, o número de participantes nas licitações de RDC, nos últimos três anos, aumentou quando comparado às licitações oriundas da LGL e de RDC em período anterior. Esse evento pode ter explicação na falta de oferta dos órgãos públicos oriunda da contenção de recursos e, ainda, num possível amadurecimento do *know-how* do DNIT na aplicação do RDC.

Conclui-se que não há correlação linear entre o valor da obra e o número de concorrentes nos editais de RDC analisados, comportamento contrário ao observado nas licitações amparadas pela LGL, conforme a bibliografia disponível. A presença majoritária de editais com orçamento sigiloso pode ter influência nessa mudança de comportamento,

pois o valor da obra que podia ser um atrativo não é divulgado, ficando a cargo do licitante elaborar seu orçamento, assumindo riscos.

Nota-se que existem muitas externalidades que podem influenciar a eficiência das licitações num RDC, como a disponibilidade de recursos, além de fatores intrínsecos como a forma eletrônica, o orçamento sigiloso, a qualificação do recurso humano envolvido na licitação, a qualidade dos termos de referência e anteprojetos, os quais devem ser observados na análise dos resultados. Finalmente, é possível identificar que a aplicação do RDC pode melhorar a eficiência dos processos licitatórios regidos pela LGL, visto que reduzem o tempo médio de licitação e aumentam o desconto ofertado.

As informações adquiridas com a pesquisa podem servir como referência para agentes políticos nas alterações futuras da legislação de licitações que possam tornar o RDC uma modalidade a ser utilizada de forma indiscriminada, e no aprimoramento de suas regras, tornando-o mais ágil e mais competitivo. A compilação dos prazos que cada unidade do DNIT está praticando para realizar as licitações de RDC pode servir como parâmetro aos gestores no dimensionamento das equipes envolvidas no processo.

O período da pesquisa foi um fator limitador devido ao tamanho da população de editais de RDC do DNIT, e então se optou por um período ausente na pesquisa bibliográfica e mais atual. Contudo, ainda cabe explorar as vantagens e desvantagens providas pelo RDC, considerando sua aplicação recente comparada aos 25 anos da LGL. Sugere-se a continuidade da pesquisa para os anos futuros, bem como relacionar a experiência e capacitação dos servidores públicos envolvidos com as licitações, com os prazos por eles praticados durante os respectivos processos. O desenvolvimento de pesquisas futuras em contratos provenientes das licitações de RDC, quanto ao cumprimento de cronograma e aditivos realizados, principalmente na contratação integrada, complementar a avaliação quanto à eficiência do novo regime.

Referências bibliográficas

BAETA, A.P. *Regime Diferenciado de Contratações Públicas*: aplicado às licitações e contratos de obras públicas. São Paulo: Editora Pini, 2013.

BERGUE, S.T. *Cultura e Mudança Organizacional*. Curso de Especialização em Gestão Pública. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: Capes: UAB, 2010. 106p. Apostila da disciplina Cultura e Mudança Organizacional.

BRANCO JUNIOR, A. S. *Comparativo entre o Regime Diferenciado de Contratações – RDC e a Lei nº 8.666/93, estudo de caso*: contratações de obras de Engenharia pelo DNIT e Infraero. 2013. 57p. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/13864>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011. *Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 out. 2011, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm>. Acesso: 29 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. *Institui o Regime Diferenciado de Contratações – RDC...* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 ago. 2011, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. *Institui no âmbito da União, Distrito Federal, estado e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso: 29 mar. 2018.

_____. Lei 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*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso: 29 mar. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 033.102/2015-5. Acórdão 306/2017 – Plenário de 22 fev. 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/c?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11913253&codPapelTramitavel=56464400>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BREYER, A. *Eficiência no processo licitatório de obras rodoviárias licitadas através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC*. 2013. 37p. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Obras) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2706>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CALDEIRA, D.M. *et al.* Análise do gerenciamento de riscos em contratos de obras públicas pela elaboração de matrizes de maturidade. *Revista Espacios*, Caracas, v. 38, n. 47, p. 27 – 38, 2017. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/indice.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018. ISSN: 0798-1015.

CELESTINO, F.K.R. *Regime Diferenciado de Contratações: breves comentários à execução que virou tendência*. *Revista Controle*, Ceará, v.10, n. 2. p. 170 – 201, jul/dez, 2012. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-x-n-2-jul-dez-2012>>. Acesso em: 13 mar. 2018. ISSN 1980-086X.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. *Relatório de Auditoria OS: 201505075*. Avaliação dos resultados da adoção do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, com ênfase no regime de contratação integrada no DNIT. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pesquisa-de-relatorios/relatorios-em-destaque/2017/01/boletim-no-21-09-01-a-20-01>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

CORRALO, G.; CARDOSO, B.L. *Os reflexos da reforma gerencial no regime diferenciado de contratações públicas: a implementação do mecanismo da remuneração variável*. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, v. 7, n. 13, p. 564-585, jul./ dez. 2015. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revistas.php>>. Acesso em: 20 out. 2016. ISSN 2177-8256. DOI 10.24068/2177.8256.2015.7.13;564.585.

DAL POZZO, A.N. *Panorama Geral dos Regimes de Execução Previstos no Regime Diferenciado de Contratações: A Contratação Integrada e seus Reflexos*. Coordenadores: Márcio Cammarosano, Augusto Neves Dal Pozzo, Rafael Valim. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). *Institucional*. Última alteração 22 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/insitucional>>. Acesso em: 04 maio 2018.

_____. *Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 02 maio 2018.

_____. *Relatório de Gestão do Exercício de 2015*. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2015>>. Acesso em: 02 maio 2018.

_____. *Relatório de Gestão do Exercício de 2016*. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016-1/relatorio-de-gestao-2016>>. Acesso em: 02 maio 2018.

FIGUEIREDO FILHO, D.B.; SILVA JÚNIOR, J.A. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, p. 115 – 146, 2009.

LIMA, M.C. Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bemsucedidas. In: Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, XIII, 2010, Porto Alegre, *Anais*, Florianópolis, IBRAOP, 2010. Disponível em: <<http://www.ibraop.org.br/blog/artigos/xiii-sinaop-i-oficina-internacional-porto-alegrers/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

LOLI, D.A.; MELLO, G.R.; ROJO, C.A. *Regime Diferenciado de Contratações e Concorrência Pública: um estudo sob a ótica da economicidade*. *RACE*, Joaçaba, v. 16, n.1,p.37-64, jan./abr.2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: 13 mar. 2018. E-ISSN 2179-4936.

MALMEGRIN, M.L. *Gestão Operacional*. Curso de Especialização em Gestão Pública. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: Capes: UAB, 2010. 200p. Apostila da disciplina de Gestão Operacional.

OLIVEIRA, R.C.R.; FREITAS, R.V. O regime diferenciado de contratações públicas (RDC) e a administração de resultados. *REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, n. 27, ago./set./out. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae/edicao/27>>. Acesso em: 20 out. 2016. ISSN 1981-1861.

PAIM, J.V.A. *Regime diferenciado de contratações: uma análise de contratos em uma empresa pública*. 2015, 110p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

PIMENTEL-GOMES, F. *Curso de estatística experimental*. 15ª edição. Piracicaba: Fealq, 451 p.,2009.

RODRIGUES, A.C.G. *A contratação integrada no regime diferenciado de contratações públicas*. 2016. 157p. Dissertação (Mestrado em Direito – área de concentração: Direito Administrativo) – Pontifícia Universidade Católica São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18847>>. Acesso em: 20 out. 2016.

ROSINHA, R.F. *Contratações Públicas: o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) como uma alternativa à Lei Geral de Licitações e Contratos*. 2013. 38p. Trabalho de conclusão de curso (artigo -graduação). Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/12557>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Karine da Rocha Alves

 <https://orcid.org/0000-0001-5919-3458>


Engenheira Civil. Mestre em Engenharia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria. Analista em Infraestrutura de Transportes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

 karine.alves@dnit.gov.br


Taís de Andrade

 <https://orcid.org/0000-0001-7870-6909>

Administradora. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. Professora da Universidade Federal de Santa Maria

 tais0206@gmail.com

Luciano Moises Sippert Santarem

 <https://orcid.org/0000-0003-1222-4098>

Engenheiro Civil. Mestre em Avaliação de Impactos Ambientais pela Universidade La Salle. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria. Analista em Infraestrutura de Transportes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

 luciano.santarem@dnit.gov.br

A vantagem do incumbente nas eleições municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018

Ari Francisco de Araujo Júnior

Ibmec Minas Gerais, Belo horizonte, MG, Brasil

Tiago Silva Pires (Ibmec)

Ibmec Minas Gerais, Belo horizonte, MG, Brasil

Resumo

Este estudo busca averiguar a existência da vantagem do incumbente em eleições municipais e estaduais brasileiras. A metodologia adotada é a de pares repetidos de Brambor e Ceneviva (2011), na qual pares de candidatos que se enfrentam mais de uma vez são a unidade de análise. A grande vantagem de se utilizá-la reside na retirada de efeitos fixos de candidato e município. Encontram-se evidências contrastantes em termos de vantagem do incumbente para eleições executivas de prefeitos e governadores. Estimou-se que prefeitos incumbentes sofrem uma desvantagem de 2,7 pontos percentuais nas eleições municipais brasileiras. Há evidências de queda na desvantagem do incumbente entre as eleições de 2000 e 2008. No entanto, observou-se um crescimento do fenômeno para os anos de 2012 e 2016. Por outro lado, governadores incumbentes gozam de uma expressiva vantagem de 9,5 pontos percentuais. A vantagem de governadores em exercício do cargo parece manter trajetória crescente de 1998 até 2010, quando atinge o máximo de 17,3 pontos percentuais.

Palavras-chave: vantagem do incumbente, eleições, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3992> | ISSN: 0034-9240 | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 29 de agosto de 2019. Aprovado em 27 de setembro de 2019.]



La ventaja del incumbente en las elecciones municipales y estatales brasileñas: un estudio de 2000 a 2018

Este estudio busca descubrir si existe ventaja del incumbente en las elecciones brasileñas tanto a nivel de los municipios como de los estados. La metodología utilizada es de los pares repetidos de Brambor y Ceneviva (2011), en el cual los pares de candidatos que se enfrentan más de una vez son la unidad de análisis. La gran ventaja de usarlo radica en la eliminación de los efectos fijos del candidato y del municipio. Se encuentra evidencia contrastante en términos de la ventaja del titular para las elecciones ejecutivas de prefectos y gobernadores. Se estimó que los prefectos incumbentes sufren una desventaja de 2,7 puntos porcentuales en las elecciones municipales brasileñas. Hay evidencia de caída en la desventaja del incumbente entre las elecciones de 2000 y 2008. Sin embargo, fue observado un crecimiento del fenómeno en los años de 2012 y 2016. Por otro lado, gobernadores incumbentes gozan de una ventaja expresiva de 9,5 puntos porcentuales. La ventaja de los gobernadores en ejercicio del cargo parece estar en una trayectoria creciente de 1998 a 2010, en que alcanza el máximo de 17,3 puntos porcentuales.

Palabras clave: ventaja electoral, elecciones, Brasil

Incumbency advantage in Brazilian municipal and state elections: a study from 2000 to 2018

The aim of this article is to investigate the occurrence of the incumbency advantage phenomenon in Brazilian local and state elections. The methodology adopted is that of repeated pairs of Brambor and Ceneviva (2011), in which pairs of candidates who face each other more than once are the unit of analysis. The greatest advantage of using it lies in the removal of candidate and municipality fixed effects. Contrasting evidence is found in terms of the incumbent's advantage for elections of mayors and governors. The results suggest that incumbent mayors suffer a disadvantage of 2.7 percentage points in the Brazilian municipal elections. There is evidence of a downturn in the incumbent's disadvantage between the 2000 and 2008 elections. However, there has been a growth in the phenomenon for the years 2012 and 2016. On the other hand, incumbent governors enjoy a significant advantage of 9.5 points percentages. The advantage of incumbent governors seems to be steadily increasing from 1998 to 2010, when it reaches a maximum of 17.3 percentage points.

Keywords: incumbency advantage, elections, Brazil

1 Introdução

A Emenda Constitucional nº 16, de 04 de julho de 1997, mudou as regras do jogo eleitoral brasileiro. Por meio dela, o Congresso Nacional permitiu que os membros do Poder Executivo fossem reeleitos para um período subsequente. Passados quase 22 anos, com cinco eleições municipais e seis eleições estaduais, já há dados suficientes para uma análise sobre os efeitos da introdução desta instituição nas eleições para prefeitos e governadores brasileiros. Uma das primeiras questões levantadas se relaciona à existência, ou não, do fenômeno denominado, pela literatura de economia política, como a vantagem do incumbente. Trata-se de um anglicismo, ainda não amplamente incorporado pelos lexicográficos, que denomina a vantagem que os políticos em exercício do cargo (os incumbentes) obtêm ao tentarem se reeleger.

A vantagem do incumbente parece ser uma hipótese bastante razoável, haja vista os recursos e prerrogativas que dispõem aqueles que exercem o poder. Por exemplo, prefeitos brasileiros possuem discricionariedade sobre o orçamento, o poder de nomear pessoas a cargos governamentais e possibilidades de se fazer propaganda de seus governos. Além disso, tomando-se como premissa que os votantes são, em média, avessos ao risco, faz sentido pensar que o político que já é conhecido e que pode apontar realizações concretas no mandato possui vantagens contra o desafiante, que conta apenas com promessas para tentar se eleger.

No entanto, a literatura mais recente apresenta evidências de que, em países em desenvolvimento, há, na realidade, a existência de uma desvantagem do incumbente. Neste sentido, Uppal (2009) e Linden (2004) estimaram desvantagem do incumbente nas eleições parlamentares da Índia, ao passo que Miguel e Zahidi (2003) não encontraram indícios de vantagem do incumbente na eleição parlamentar de Gana. Macdonald (2014), por sua vez, encontra desvantagem para partidos incumbente em eleições locais na Zâmbia.

Alguns estudos sobre as eleições municipais brasileiras também parecem indicar que prefeitos brasileiros são penalizados pelos eleitores. Titiunik (2011), por exemplo, utiliza partidos políticos como unidade de análise e encontra desvantagem para os partidos

incumbentes nas eleições de 2000 e 2004. Moreira (2012), utilizando candidatos como unidade de análise, também encontra evidências de desvantagem do incumbente nesses anos, mas vantagem para os incumbentes no ano de 2008. Por outro lado, Magalhães (2012) encontra evidências de uma clara vantagem da incumbência para o ciclo eleitoral de 2004-2008, mas não encontra efeito de incumbência nas probabilidades de reeleição, nos ciclos eleitorais, nos anos de 1996-2000 e 2000-2004.

Por sua vez, Brambor e Ceneviva (2011) utilizam o método de pares repetidos, no qual pares de candidatos a prefeitos que se enfrentam em mais de uma eleição são a unidade de análise. De acordo com os referidos autores, este método é mais apropriado por ser capaz de expurgar tanto os efeitos fixos dos candidatos, como a sua qualidade, quanto os efeitos fixos dos municípios, como suas preferências idiossincráticas. Seu estudo utiliza dados para os anos de 2000, 2004 e 2008, fornecendo evidências de forte desvantagem do incumbente nas eleições municipais brasileiras.

Um dos objetivos deste estudo é o de se aplicar o método de pares repetidos de Brambor e Ceneviva (2011), utilizando-se de uma base de dados mais recente do Tribunal Superior Eleitoral que compreende todas as eleições municipais com possibilidade de reeleição, isto é, de 2000 a 2016. Além disso, sua maior contribuição é realizar a análise para as eleições executivas estaduais brasileiras de 2002 a 2018. A pequena quantidade de estados, comparada aos mais de cinco mil municípios, inviabilizava até então o uso da metodologia que depende de pares de candidatos que se encontram em mais de uma eleição.

Portanto, este trabalho contribui com a literatura ao fornecer uma análise abrangente e atualizada sobre a vantagem do incumbente para as eleições executivas de dois entes federativos brasileiros, os municípios e os estados. Em linha com os principais estudos sobre o assunto, tem-se como hipótese a existência de uma desvantagem do incumbente, tanto para prefeitos como para governadores incumbentes.

Os principais resultados sugerem que prefeitos incumbentes sofrem uma desvantagem de 2,7 pontos percentuais (p.p.) nas eleições municipais brasileiras, confirmando-se a hipótese inicial com uma estimativa muito próxima de Brambor e Ceneviva (2011). No entanto, rejeita-se a hipótese para governadores, uma vez que gozam de uma surpreendente e expressiva vantagem de 9,5 pontos percentuais.

Com respeito à estrutura do artigo, começa-se com um resumo da literatura vigente sobre a vantagem do incumbente em países em desenvolvimento e especificamente no Brasil. Em seguida, apresenta-se a metodologia desenvolvida por Brambor e Ceneviva (2011) replicada neste estudo, assim como as informações sobre os dados utilizados. Nos resultados, há, em primeiro lugar, uma análise gráfica para dar maior entendimento e intuição sobre o problema, seguida das regressões realizadas. Por fim, conclui-se.

2 Revisão de literatura

Os estudos sobre a vantagem do incumbente em países em desenvolvimento têm mostrado que esses candidatos não gozam das mesmas vantagens eleitorais observadas no congresso americano. Estudos de Uppal (2008) e Linden (2004) estimam uma desvantagem do incumbente nas eleições parlamentares da Índia, ao passo que Miguel e Zahidi (2003) encontram efeitos insignificantes de incumbência sobre a probabilidade de se vencer a eleição parlamentar em Gana. Ao estudar as eleições governamentais locais da Zâmbia, Macdonald (2014) encontra uma desvantagem significativa para os partidos incumbentes e nenhuma vantagem do incumbente para o nível parlamentar.

As evidências desses estudos geram uma discussão sobre a pertinência do fenômeno de desvantagem do incumbente em países em desenvolvimento. No Brasil, em particular, os municípios possuem grande autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2000), em um arranjo no qual os prefeitos possuem autoridade sobre o orçamento e a nomeação de cargos (BRAMBOR; CENEVIVA, 2011). Além disso, há evidências de articulações intrapartidárias importantes, nas quais os resultados das eleições municipais parecem influenciar as eleições legislativas estaduais subsequentes (AVELINO, BIDERMAN; BARONE, 2012).

Tendo em vista os pressupostos de que os eleitores brasileiros não são míopes e premiam ou punem os prefeitos de acordo com sua administração orçamentária e financeira (CAVALCANTE, 2015, FERRAZ; FINAN, 2008; SILVA et al., 2013) e que existe uma relação entre a reeleição do governante e o seu comportamento fiscal durante o período das eleições (MENEQUIN; BUGARIN; CARVALHO, 2005; SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008; ARAÚJO Júnior; CANÇADO; SHIKIDA, 2005), as eleições municipais são de especial interesse para se testar essa hipótese.

Brambor e Ceneviva (2011), por exemplo, ao estudarem as três primeiras eleições municipais brasileiras logo depois da emenda constitucional da reeleição de 1997, estimaram um efeito adverso da incumbência sobre as chances de reeleição, corroborando a hipótese de haver uma desvantagem do incumbente nos países em desenvolvimento. Além disso, o efeito negativo parece diminuir de 2000 a 2008. Os autores utilizaram uma metodologia que leva em consideração apenas encontros repetidos entre candidatos, de modo a se retirar vieses referentes às peculiaridades de cada município e à qualidade dos candidatos. Segundo os autores, as explicações para o efeito de desvantagem da incumbência variam de curtos horizontes temporais, restrições institucionais sobre a reeleição, alta instabilidade econômica ou política a efeitos fiscais.

Em outro estudo sobre as eleições municipais, Titiunik (2011) opta por analisar a vantagem do incumbente ao nível de partidos nas eleições dos anos de 2000 e 2004, encontrando forte evidência de desvantagem do incumbente tanto em proporção de votos quanto em probabilidade de ser reeleito para os três maiores partidos políticos. A autora afirma que tais resultados devem ser interpretados à luz de duas características do sistema político brasileiro: a forte autonomia dos governos subnacionais e a fraca institucionalização do sistema partidário. No contexto de forte instabilidade institucional, horizontes eleitorais curtos e baixos custos de reputação, os incumbentes podem se engajar em rent-seeking, o que resulta em efeitos negativos em futuras eleições.

Por outro lado, Magalhães (2012) apresenta resultados em direção oposta e indica haver vieses de seleção nesses dois estudos brasileiros. O autor argumenta que o estudo de Brambor e Ceneviva (2011) apenas estima o efeito de incumbência em uma subamostra composta por aqueles municípios em que tanto o vencedor quanto o segundo colocado escolhem concorrer novamente. Segundo o autor, essa seleção arbitrária da amostra gera um viés decrescente no efeito estimado da incumbência sobre as probabilidades de reeleição e isso ocorreria porque menos de 50% dos segundos colocados escolhem concorrer novamente e, aqueles que concorrem novamente, em média, apresentam aumento nos votos, tendo maior probabilidade de serem eleitos em comparação ao incumbente.

Com relação ao estudo de Titiunik (2009), Magalhães (2012) afirma que ele cobre apenas o ciclo eleitoral de 2000-2004 e analisa somente os três maiores partidos da época que pertenciam à coalizão centro-direita liderada pelo partido controlador da presidência,

o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No entanto, essa coalizão perdeu a eleição presidencial de 2002 para o Partido dos Trabalhadores (PT). Isso pode explicar a desvantagem da incumbência nos municípios onde o incumbente pertencia à coalizão do PSDB e o segundo colocado pertencia à coalizão do PT. Além disso, o autor afirma que faz pouco sentido focar a análise em partidos políticos, uma vez que eles tendem a ser fracos no país e os políticos costumam seguir estratégias de campanhas individuais.

Magalhães (2012), por sua vez, não encontra efeito de incumbência nas probabilidades de reeleição nos ciclos eleitorais nos anos de 1996-2000 e 2000-2004. No entanto, encontra evidências de uma clara vantagem da incumbência para o ciclo eleitoral de 2004-2008. Ele enfatiza a pouca capacidade de municípios levantarem recursos próprios, sendo que a maior parcela dos recursos municipais é de transferências federais (em média 65%). Portanto, seus resultados sugerem que a habilidade de prefeitos serem reeleitos depende do desempenho da economia brasileira e de como os prefeitos são conectados ao Governo Federal.

Ainda sobre as eleições municipais brasileiras, mas adotando a estratégia de regressão com descontinuidade, Moreira (2012) analisa as eleições de 2000 a 2008. Seu estudo indica que a incumbência reduzia as chances de candidatos se reelegerem nas eleições de 2002 e 2004 em 18 e 31 pontos percentuais, respectivamente. Para o ano de 2008, os cidadãos pararam de penalizar os incumbentes em um período marcado por avanços rápidos nas condições de vida.

Em termos de eleições estaduais, Meneguim e Bugarin (2001) realizaram um estudo econométrico dinâmico (que leva em consideração mais de um período de governo) considerando dois mandatos distintos. O modelo se baseou em uma regressão para estudar o grau de associação linear entre a despesa total do governo em ano eleitoral e o fato de o referido governo ter ou não permanecido no poder. Dessa forma, o modelo indica que a reeleição acaba sendo uma boa maneira de controle de gastos e incentiva a responsabilidade fiscal por parte do governante. Tal resultado sugeriria uma maior cautela por parte dos governadores, o que poderia sinalizar uma premiação por parte do eleitorado, ou seja, maiores vantagens para os candidatos incumbentes.

A capacidade de premiação dos eleitores é um dos resultados de Libanio e Menezes-Filho (2003) em sua análise sobre o fenômeno da reeleição dos governadores brasileiros.

O estudo sugere que eleitores percebem a melhora nos indicadores sociais como sinalizadora de qualidade da gestão pública, de forma a recompensar os incumbentes com maiores probabilidades de reeleição. Destaca-se que, enquanto o aumento da pobreza influencia negativamente a permanência no poder, a desigualdade de renda não exerce qualquer influência.

Ainda se tratando de estados brasileiros, Nakaguma e Bender (2010) investigaram as causas determinantes da existência de ciclos eleitorais na política fiscal. Seus resultados sugerem ciclos políticos bem definidos, com fortes elevações durante os anos eleitorais e quedas nos anos subsequentes. Desse modo, a proporção de votos do governador incumbente responde positivamente por manipulações oportunistas nas despesas e receitas orçamentárias. Tal resultado pode ser interpretado como falta de controle político dos eleitores induzindo a produção dos ciclos. Entretanto, o coeficiente da regressão apresenta tendência de queda ao longo do tempo, o que poderia indicar que o aumento da experiência dos eleitores com o processo eleitoral melhora a capacidade de identificarem e punirem manipulações eleitorais.

3 Metodologia e dados

3.1 Metodologia de pares repetidos

Este estudo utiliza a mesma metodologia desenvolvida por Brambor e Ceneviva (2011) no artigo sobre a vantagem do incumbente nas eleições municipais brasileiras, cuja abordagem de pares repetidos foi previamente utilizada por Levitt (1994) em seus estudos sobre os efeitos de gastos de campanha nas chances de reeleição na Câmara dos Representantes americana, e por Levitt e Wolfram (1997) ao analisarem a vantagem do incumbente nessa mesma câmara.

O primeiro passo é modelar a proporção de votos, V_{ik}^t , de um candidato k em uma dada eleição t para o cargo executivo do município i , como sendo:

$$V_{ik}^t = \alpha_k + \beta I_{ik}^t + \theta_{it} + e_{ik}^t \quad (1)$$

onde α_k representa os efeitos fixos específicos do candidato, isto é, uma medida das

características fixas do candidato como sua qualidade ou força. O segundo termo, I_{ik}^t , é um indicador de incumbência, o que torna θ_{it} a quantidade de interesse ao medir a vantagem do incumbente. O terceiro termo, β , se refere aos efeitos fixos específicos do município e varia com o tempo. De acordo com os autores, θ_{it} captura tanto as mudanças na arena política nacional quanto para cada município. Por fim, e_{ik}^t é o termo de erro.

Como a metodologia se baseia em encontros de candidatos, os autores sugerem uma primeira diferenciação, ao levar em consideração a proporção de votos de dois candidatos em uma eleição específica no ano t :

$$V_{i1}^t = \alpha_1 + \beta I_{i1}^t + \theta_i + e_{i1}^t \quad (2)$$

$$V_{i2}^t = \alpha_2 + \beta I_{i2}^t + \theta_i + e_{i2}^t \quad (3)$$

$$\Delta V_i^t = V_{i1}^t - V_{i2}^t = (\alpha_1 - \alpha_2) + \beta(I_{i1}^t - I_{i2}^t) + v_i^t \quad (4)$$

A equação (4), portanto, representa a diferença de votos entre um par de candidatos. Observa-se que nela não se apresenta o efeito específico do município, uma vez que a disputa ocorreu em um mesmo município, mas ainda leva em consideração a diferença de qualidade dos candidatos.

Com o intuito de se retirar o efeito da qualidade dos candidatos, dada a dificuldade de se medir tal variável, segue-se com uma segunda diferenciação, agora focada em pares de candidatos que se reencontram em eleições distintas:

$$\text{Em } t=1: \Delta V_i^1 = V_{i1}^1 - V_{i2}^1 = (\alpha_1 - \alpha_2) + \beta(I_{i1}^1 - I_{i2}^1) + v_i^1 \quad (5)$$

$$\text{Em } t=2: \Delta V_i^2 = V_{i1}^2 - V_{i2}^2 = (\alpha_1 - \alpha_2) + \beta(I_{i1}^2 - I_{i2}^2) + v_i^2 \quad (6)$$

$$\Delta V_i = V_{i1}^1 - V_{i2}^2 = \beta[(I_{i1}^1 - I_{i2}^1) - (I_{i1}^2 - I_{i2}^2)] + (v_i^1 - v_i^2) \quad (7)$$

Assim, após duas etapas de diferenciação, obtém-se a equação (7), que representa a diferença da diferença de votos entre um par de candidatos em duas eleições distintas, dependendo apenas da situação de incumbência dos candidatos durante estas eleições, e os termos de erro. A quantidade de interesse, β , continua medindo a vantagem da incumbência.

Tabela 1 | Possíveis combinações de incumbência para pares repetidos

caso	O candidato é incumbente?				Diferença da diferença $[(I_{i1}^1 - I_{i2}^2) - (I_{i1}^1 - I_{i2}^2)]$
	t = 1		t = 2		
	cand 1	cand 2	cand 1	cand 2	
Pares informativos					
Ia	Não	não	não	sim	(0-0)-(0-1) = 1
Ib	Não	não	sim	não	(0-0)-(1-0) = -1
IIa	Sim	não	não	não	(1-0)-(0-0) = 1
IIb	Não	sim	não	não	(0-1)-(0-0) = -1
IIIa	Não	sim	sim	não	(0-1)-(1-0) = -2
IIIb	Sim	não	não	sim	(1-0)-(0-1) = 2
Pares não informativos					
	Não	não	não	não	(0-0)-(0-0) = 0
	Não	sim	não	sim	(0-1)-(0-1) = 0
	Sim	não	sim	não	(1-0)-(1-0) = 0

Fonte: Brambor e Ceneviva (2011).

Para que a estimação de β seja possível, o segundo termo da equação (7), $[(I_{i1}^1 - I_{i2}^2) - (I_{i1}^1 - I_{i2}^2)]$, que representa a situação de incumbência dos candidatos durante as duas eleições diferentes, não pode ser igual a zero. A limitação da legislação eleitoral, de possibilidade de apenas uma vez de reeleição, fornece três casos em que este termo não é igual a zero, ou seja, casos informativos, e três casos não informativos. A Tabela 1 apresenta tais casos.

Para facilitar a compreensão dos casos informativos, optou-se por dividi-los em duas versões, (a) e (b). A distinção entre eles é apenas a ordem dos candidatos. O caso *I* representa os pares em que nenhum dos candidatos era o incumbente na primeira eleição e, na segunda eleição, um deles é o incumbente. No caso *II*, um dos candidatos é o incumbente na primeira eleição, enquanto nenhum deles o é na segunda eleição. O caso *III* engloba os pares em que na primeira eleição um dos candidatos era o incumbente, e na segunda eleição o outro candidato se torna o incumbente. A parte inferior da tabela apresenta os casos em que a disposição de incumbência dos candidatos nas eleições não permite a estimação de .

3.2 Base de dados

Os dados utilizados neste estudo foram obtidos através do Repositório de Dados Eleitorais no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (2018). Para as cinco eleições municipais levadas em consideração neste estudo, foram observados 75793 candidatos concorrendo ao cargo de prefeito em 5564 municípios diferentes, cuja média de proporção de votos por candidato foi de 33,4%. Já para as seis eleições estaduais, foram observados 1232 candidatos concorrendo ao cargo de governador em 26 estados e o Distrito Federal. A média de proporção de votos por candidato, neste caso, foi de 21,4%.

Tabela 2 | Distribuição de pares de candidatos a prefeito em casos informativos

Há quantas eleições o par se encontrou pela última vez?					
Caso	1	2	3	4	Total
Ia/b	3102	567	154	35	3858
Ila/b	102	135	31	0	268
IIla/b	561	191	10	0	762
Total	3765	893	195	35	4888

Fonte: elaboração própria.

As distribuições de casos informativos para a análise de eleições municipais e estaduais encontram-se, respectivamente, nas Tabelas 2 e 3. Para os dois entes federativos, o caso Ia/b, em eleições consecutivas, apresentou a grande maioria de pares repetidos. Este é o caso em que o primeiro encontro acontece quando nenhum candidato é incumbente, um deles ganha a eleição e se enfrentam na eleição seguinte em que um deles é o incumbente. Nota-se, também, uma tendência de, quanto maior o período intermitente entre uma eleição e a outra, menor a probabilidade de se encontrar pares repetidos.

Tabela 3 | Distribuição de pares de candidatos a governador em casos informativos

Há quantas eleições o par se encontrou pela última vez?						
Caso	1	2	3	4	5	Total
Ia/b	30	2	1	2	0	35
Ila/b	2	5	1	2	0	10
IIla/b	4	2	0	0	0	6
Total	36	9	2	4	0	51

Fonte: elaboração própria.

As Tabelas 4 e 5 apresentam as estatísticas descritivas para algumas das variáveis de interesse das análises de prefeitos e governadores, respectivamente. Neste momento, torna-se importante frisar que a unidade de análise dos dados é o candidato por ano de eleição. Conseqüentemente, alguns candidatos, principalmente aqueles dos pares repetidos, aparecem mais de uma vez.

Tabela 4 | Estatística descritiva de candidatos a prefeito em pares repetidos vs. pares não repetidos (2000-2016)

Variável	Níveis de amostra	n	Média	Mediana	Mín.	Máx.
Eleito	Pares repetidos	19623	0,46	0	0	1
	Não repetidos	56170	0,33	0	0	1
	Todos	75793	0,36	0	0	1
Votos no município	Pares repetidos	19623	16074	7990	599	515362
	Não repetidos	56170	22391	7333	450	6494140
	Todos	75793	20755	7498	450	6494140
Votos por candidato	Pares repetidos	19623	5981	3023	0	288821
	Não repetidos	56170	4914	1971	0	4195466
	Todos	75793	5190	2219	0	4195466
Proporção de votos	Pares repetidos	19623	0,42	0,45	0	1
	Não repetidos	56170	0,35	0,39	0	1
	Todos	75793	0,36	0,41	0	1

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 | Estatística descritiva de candidatos a governador em pares repetidos vs. pares não repetidos (1998-2018)

Variável	Níveis de amostra	n	Média	Mediana	Mín.	Máx.
Eleito	Pares repetidos	188	0,39	0	0	1
	Não repetidos	1066	0,11	0	0	1
	Todos	1254	0,15	0	0	1
Votos no estado	Pares repetidos	188	3692152	2628831	125050	22769983
	Não repetidos	1066	3821346	1893926	62823	22769983
	Todos	1254	3801977	1900486	62823	22769983
Votos por candidato	Pares repetidos	188	1128676	488276	715	12230807
	Não repetidos	1066	381909	51566	0	12381038
	Todos	1254	493864	74527	0	12230807
Proporção de votos	Pares repetidos	188	0,31	0,33	0	0,83
	Não repetidos	1066	0,14	0,04	0	0,82
	Todos	1254	0,16	0,05	0	0,83

Fonte: elaboração própria.

4 Resultados

4.1 Eleições municipais

Usando os dados de pares repetidos nas eleições municipais brasileiras de 2000 a 2016 e de acordo com a equação (7), foi possível obter os resultados apresentados nas Tabelas 6 e 7. Na coluna 1, observa-se que o efeito estimado de incumbência para as eleições municipais foi de 2,7 pontos percentuais negativos. Um valor praticamente idêntico ao estimado por Brambor e Ceneviva (2011).

A coluna 2 apresenta os resultados quando acrescentadas dummies indicando o ano em que o par de candidato se encontrou pela segunda vez. Para pares de candidatos que se encontraram pela primeira vez em 2000 e depois em 2004, o incumbente sofreu uma grande desvantagem de 9,3 pontos percentuais. Não foi possível afirmar algo sobre o efeito de incumbência para o ano de 2008. Entretanto, para os de 2012 e 2016, estimou-se desvantagens para o incumbente de -1,3 e -4,9 pontos percentuais, respectivamente. Brambor e Ceneviva (2011) haviam estimado uma dinâmica parecida, de grande desvantagem do incumbente em 2000 (-9,4), menor desvantagem em 2004 (-4,3) e uma pequena vantagem do incumbente para o ano de 2008 (+2,0). Os autores suspeitam que essa tendência de queda do efeito negativo da incumbência poderia ser, pelo menos em parte, atribuída ao ânimo durante o crescimento extraordinário da economia no governo Lula (2003-2010). Assim, o tratamento mais desfavorável dos votantes para os anos de 2012 e 2016, estimado agora, também parece ser, em parte, consequência das turbulências econômicas e políticas durante o governo Dilma (2011-2016).

A coluna 3 apresenta a regressão na qual são utilizadas dummies para casos em que as eleições são consecutivas ou não. Para os pares em que as eleições foram consecutivas, estimou-se um grande efeito negativo de incumbência de -6,3 pontos percentuais, enquanto, para os pares que não se encontraram na última eleição, estimou-se uma vantagem para o incumbente de 8 pontos percentuais. Tais resultados são consistentes com os de Brambor e Ceneviva (2011) e com a análise visual realizada anteriormente. Os autores levantam a hipótese de que os candidatos que optam por não concorrer em uma eleição seguida sofrem por isso, dada a dificuldade de votantes lembrarem-se de

um candidato que concorreu oito ou mais anos atrás. Os incumbentes, que por definição concorrem em eleições consecutivas, devem ter maior facilidade de convencer os votantes de suas qualidades para serem reeleitos. Se isso for verdade, é de se esperar que, quanto maior o hiato temporal da ausência em eleições, maior o efeito positivo de incumbência.

A regressão apresentada na coluna 1 da Tabela 7 tenta entender tal interação ao utilizar dummies indicando quantas eleições separam o primeiro e o segundo encontro dos candidatos. Assim como Brambor e Ceneviva (2011), estimou-se uma desvantagem para incumbentes quando o par se encontra em eleições consecutivas. Para os casos em que há um hiato de uma ou duas eleições, encontrou-se um efeito positivo de incumbência de 8,2 e 7,9 pontos percentuais. Tais resultados são, no entanto, menores que os encontrados por Brambor e Ceneviva (2011).

Por fim, na coluna 2 da Tabela 7, é apresentada a regressão com dummies para os diferentes casos de pares informativos da Tabela 1. Para o caso Ia/b e IIa/b, estimou-se uma desvantagem para o incumbente de -5,2 e -1,2 pontos percentuais, respectivamente. O caso IIa/b, por outro lado, apresentou uma grande vantagem para o incumbente de 10,4 pontos percentuais.

Uma vez estimado o efeito da incumbência geral para os municípios brasileiros, restou a pergunta se tal efeito varia muito entre os estados brasileiros. Por isso, repetiu-se a mesma estimação considerando todos os municípios de cada estado. Os resultados estão resumidos na Figura 1, onde se encontra, para cada estado, a representação gráfica da estimativa do efeito de incumbência de prefeitos e seu intervalo de confiança de 95%. Como a quantidade de municípios por estado varia muito, os intervalos de confiança são bem variados, de modo a inviabilizar a conclusão sobre sua pertinência em muitos estados. No entanto, nota-se que, para a grande maioria dos estados, o efeito da incumbência é negativo. Roraima apresentou uma forte desvantagem do incumbente de - 8,6 p.p., enquanto São Paulo é, daqueles em que se pôde fazer inferência, o que apresenta menor desvantagem do incumbente para prefeitos, com -2,5 pontos percentuais.

Tabela 6 | Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições municipais brasileiras (2000-2016)

Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições municipais brasileiras (2000-2016)			
<i>Incumbência.DiD</i>	-2.72 ***		
	(0.26)		
<i>Ano2004</i>		0.67	
		(0.61)	
<i>Ano2008</i>		1.84 **	
		(0.59)	
<i>Ano2012</i>		3.24 ***	
		(0.72)	
<i>Ano2016</i>		3.76 ***	
		(0.65)	
<i>Incumbência.DiD x Ano2004</i>		-9.30 ***	
		(0.60)	
<i>Incumbência.DiD x Ano2008</i>		0.48	
		(0.46)	
<i>Incumbência.DiD x Ano2012</i>		-1.32	
		(0.53)	
<i>Incumbência.DiD x Ano2016</i>		-4.88 ***	
		(0.50)	
<i>Não se encontraram na última eleição</i>		2.46 ***	
		(0.34)	
<i>Se encontraram na última eleição</i>		0.84	
		(0.72)	
<i>Incumbência.DiD x Não se encontraram na última eleição</i>		-6.33 ***	
		(0.28)	
<i>Incumbência.DiD x Se encontraram na última eleição</i>		7.99 ***	
		(0.57)	
<i>Número de obs.</i>	4888	4888	4888
<i>R2 Ajustado</i>	0.0202	0.0638	0.1321
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$			

Fonte: elaboração própria.

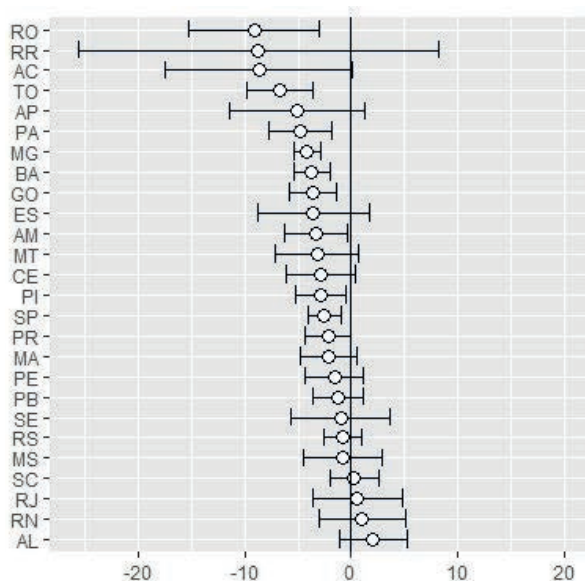
Tabela 7 | Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições municipais brasileiras (2000-2016)

Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições municipais brasileiras (2000-2016)		
<i>ÚltimoEncontro (t-1)</i>	2.46 ***	
	(0.34)	
<i>ÚltimoEncontro (t-2)</i>	0.28	
	(0.79)	
<i>ÚltimoEncontro (t-3)</i>	2.83	
	(1.86)	
<i>ÚltimoEncontro (t-4)</i>	0.35	
	(4.90)	
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-1)</i>	-6.33 ***	
	(0.28)	
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-2)</i>	8.25 ***	
	(0.60)	
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-3)</i>	7.96 ***	
	(1.76)	
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-4)</i>	-0.77	
	(4.90)	
<i>Caso Ia/b</i>		1.63 ***
		(0.36)
<i>Caso IIa/b</i>		0.98
		(1.94)
<i>Caso IIIa/b</i>		2.75 ***
		(0.82)
<i>Incumbência x Caso Ia/b</i>		-5.28 ***
		(0.36)
<i>Incumbência x Caso IIa/b</i>		10.49 ***
		(1.94)
<i>Incumbência x Caso IIIa/b</i>		-1.27 **
		(0.41)
<i>Número de obs.</i>	4888	4888
<i>R2 Ajustado</i>	0.1328	0.0603

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: elaboração própria.

Figura 1 – Efeito da incumbência por estado



Fonte: elaboração própria.

4.2 Eleições estaduais

As Tabelas 8 e 9 apresentam os resultados das regressões para os dados de pares repetidos das eleições estaduais brasileiras de 1998 a 2018. Se prefeitos incumbentes enfrentam, em média, uma desvantagem de -2,7 pontos percentuais, por outro lado, os governadores incumbentes gozam de uma significativa vantagem de 9,5 pontos percentuais.

A coluna 2 da Tabela 8 mostra a regressão com dummies que tentam captar a variação do fenômeno no tempo. Neste caso, teve-se que omitir as variáveis que isolavam o efeito de incumbência para os anos de 1998 e 2008, uma vez que apresentavam multicolinearidade com as variáveis dos respectivos anos. A regressão nos informa que os governadores incumbentes têm apresentado expressiva vantagem em quase todas as eleições. A vantagem de governadores em exercício do cargo parece manter trajetória crescente de 1998 até 2010, quando atinge o máximo de 17,3 pontos percentuais. Em 2010 ela cai para 8,5 pontos percentuais.

Independentemente de o par de candidatos se encontrar em eleições seguidas ou não, o governador incumbente apresenta vantagem (coluna 3 da Tabela 8). No entanto,

a vantagem para governadores incumbentes em pares que se encontram em eleições seguidas é de apenas 6,6 pontos percentuais, enquanto, para os pares com maior hiato temporal entre o primeiro e segundo encontro, a vantagem sobe para significativos 17,8 pontos percentuais. Tal resultado sugere que os governadores não incumbentes que deixam de participar de eleições seguidas são ainda mais penalizados do que os prefeitos nessa situação.

Tabela 8 | Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições estaduais brasileiras (1998-2018)

Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições estaduais brasileiras (1998-2018)	
<i>Incumbência.DiD</i>	9.51 *** (2.08)
<i>Ano1998</i>	-3.17 (12.10)
<i>Ano2002</i>	13.18 (8.04)
<i>Ano2006</i>	6.07 (7.64)
<i>Ano2010</i>	21.93 ** (7.04)
<i>Ano2014</i>	0.05 (4.21)
<i>Ano2018</i>	26.78 *** (4.48)
<i>Incumbência.DiD x Ano2002</i>	4.24 (8.04)
<i>Incumbência.DiD x Ano2006</i>	13.11 * (5.64)
<i>Incumbência.DiD x Ano2010</i>	17.38 *** (4.48)
<i>Incumbência.DiD x Ano2014</i>	8.52 *

Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições estaduais brasileiras (1998-2018)			
		(4.21)	
<i>Não se encontraram na última eleição</i>		5.18	
			(3.03)
<i>Se encontraram na última eleição</i>		8.48	
			(6.96)
<i>Incumbência.DiD x Não se encontraram na última eleição</i>		6.61 **	
			(2.42)
<i>Incumbência.DiD x Se encontraram na última eleição</i>		17.81 **	
			(5.60)
<i>Número de obs.</i>	51	51	51
<i>R2 Ajustado</i>	0.2477	0.3392	0.3087

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: elaboração própria.

Tabela 9 | Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições estaduais brasileiras (1998-2018)

Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições estaduais brasileiras (1998-2018)	
<i>ÚltimoEncontro (t-1)</i>	5.18
	(3.17)
<i>ÚltimoEncontro (t-2)</i>	10.41
	(13.61)
<i>ÚltimoEncontro (t-3)</i>	10.57 ***
	(0.00)
<i>ÚltimoEncontro (t-4)</i>	0.84
	(4.64)
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-1)</i>	6.61 *
	(2.53)
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-2)</i>	16.77
	(9.93)
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-3)</i>	26.45 ***
	(0.00)
<i>Incumbência.DiD x ÚltimoEncontro (t-4)</i>	16.91 ***

Pares repetidos – os efeitos da incumbência sobre o percentual de votos nas eleições estaduais brasileiras (1998-2018)		
	(4.64)	
Caso Ia/b		6.67 (3.34)
Caso IIa/b		-3.86 (5.99)
Caso IIIa/b		8.94 * (3.40)
Incumbência x Caso Ia/b		6.94 * (3.34)
Incumbência x Caso IIa/b		11.16 (5.99)
Incumbência x Caso IIIa/b		11.48 *** (1.70)
Número de obs.	51	51
R2 Ajustado	0.2665	0.2693

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: elaboração própria.

5 Conclusão

Este trabalho teve como objetivo a verificação empírica de ocorrência da vantagem do incumbente em eleições estaduais e municipais brasileiras. Utilizou-se o mesmo método de pares repetidos de Brambor e Ceneviva (2011), no qual pares de candidatos que se enfrentam mais de uma vez são a unidade de análise. A grande vantagem de utilizá-lo reside na retirada de efeitos fixos de candidato e município. Ou seja, possíveis vieses relacionados à omissão de qualidades específicas de candidatos e de preferências específicas de municípios deixam de ser um problema.

Especificamente, o estudo estimou que prefeitos incumbentes sofrem uma desvantagem de 2,7 pontos percentuais nas eleições municipais brasileiras. Há evidências de queda na desvantagem do incumbente entre as eleições de 2000 e 2008, no entanto observa-se um crescimento do fenômeno para os anos de 2012 e 2016. Em contrapartida, os governadores gozam de uma expressiva vantagem de 9,5 pontos percentuais. Essa

vantagem parece manter trajetória crescente de 1998 até 2010, quando atinge o máximo de 17,3 pontos percentuais.

Portanto, este trabalho apresenta características contrastantes em termos de vantagem do incumbente para eleições executivas de dois entes federativos brasileiros. Corroborar-se a evidência de outros estudos da literatura sobre a desvantagem com que prefeitos incumbentes se deparam ao tentarem se reeleger. Por outro lado, constata-se que governadores incumbentes brasileiros se beneficiam com ampla vantagem. Os estudos recentes em países em desenvolvimento tendem a verificar a existência de desvantagem ou vantagem do incumbente em um determinado nível governamental. Mostra-se, então, que não se pode estender uma evidência – muitas vezes única – em um determinado nível governamental para o país inteiro.

Essas diferenças fornecem uma excelente oportunidade para que trabalhos futuros encontrem os determinantes dos efeitos de incumbência, de modo a elucidar o fenômeno em países em desenvolvimento. Quais seriam as diferenças institucionais que balizam as ações de prefeitos comparativamente aos governadores que os levam a ser penalizados ao tentarem se reeleger? Os governadores estão sujeitos a incentivos para ter melhor desempenho? O simples fato de eleições executivas estaduais ocorrerem juntamente com a eleição do Presidente da República afeta o resultado?

Referências bibliográficas

- ARAÚJO Júnior, A. F.; CANÇADO, P. L.; SHIKIDA, C. D. Economics and politics: o que determina as chances de reeleição em municípios? O caso das eleições municipais de Minas Gerais — 2000. Informe Gepec, v. 9, n. 2, p. 1-19, 2005.
- ARRETCHÉ, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Intra-partisan linkage and electoral performance in Brazil. Dados, v. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.
- BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Incumbency advantage in Brazilian mayoral elections. Working Paper, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1903410>
- CAVALCANTE, Pedro. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. Opinião Pública, v. 21, n. 1, p. 87-104, 2015.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

LEVITT, Steven D. Using repeat challengers to estimate the effect of campaign spending on election outcomes in the US House. *Journal of Political Economy*, v. 102, n. 4, p. 777-798, 1994.

LEVITT, S. D.; WOLFRAM, C. D. Decomposing the sources of incumbency advantage in the US House. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 1, p. 45-60, 1997.

LIBANIO, R. C.; MENEZES-FILHO, N. Indicadores sociais e desempenho nas eleições estaduais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Porto Seguro. Anais... Porto Seguro: Anpec, 2003.

LINDEN, L. Are incumbents really advantaged? The preference for non-incumbents in Indian national elections. Unpublished paper, 2004.

MACDONALD, B. Incumbency disadvantages in African politics? Regression discontinuity evidence from Zambian elections. Unpublished paper, 2014.

MAGALHÃES, L. M. Incumbency effects in Brazilian mayoral elections: a regression discontinuity design. Centre for Market and Public Organisation, Working Paper n. 12, p. 284, 2012.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. *Economia Aplicada*, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. de. Que leva um governante à reeleição? Brasília, Textos para Discussão Ipea, n.1135, 2005.

MIGUEL, E.; ZAIDI, F. Do politicians reward their supporters? Regression discontinuity evidence from Ghana. Working Paper, University of California Berkeley, 2003.

MOREIRA, M. G. R. Are Incumbents advantaged? Evidence from Brazilian municipalities using a quasi-experimental approach. In: MEETING OF THE BRAZILIAN ECONOMETRIC SOCIETY, 34., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SBE, 2012.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, n. 1, p. 3-24, 2010.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, v. 137, n. 1-2, p. 301-314, 2008.


SILVA, F. L. M.; VASSELAI, F.; LUCCA-SILVEIRA, M. P.; MAGALHÃES, R. N.; SIMONI JR., S. Programa Bolsa-Família e a performance eleitoral dos incumbentes municipais. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 3., 2013, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2013.

TITIUNIK, R. Incumbency advantage in Brazil: evidence from municipal mayor elections. Working Paper, 2011. Disponível em: http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titiunik_IABrazil.pdf

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Repositório de dados eleitorais. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em 20 jul. 2018.

UPPAL, Y. The disadvantaged incumbents: estimating incumbency effects in Indian state legislatures. *Public Choice*, v. 138, n. 1-2, p. 9-27, 2009.

Ari Francisco de Araujo Júnior

 <https://orcid.org/0000-0003-4353-8532>

Possui graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (1998) e mestrado em Teoria Econômica pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). Atualmente é professor assistente IV do Ibmec Minas Gerais. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Métodos e Modelos Matemáticos, Econométricos e Estatísticos, atuando principalmente nos seguintes temas: mortalidade, economia do crime, economia e esportes, desenvolvimento econômico e economia política positiva.

 arifaj@gmail.com

Tiago Silva Pires

<https://orcid.org/0000-0002-0672-6246>

Graduado em Economia (2019) e Relações Internacionais (2017) pelo Ibmec Minas Gerais.

 tiagosilva12@yahoo.com.br

Gestão local e seu impacto no desempenho fiscal: análise dos municípios mineiros

Ana Paula Karruz

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

André Machado Moraes

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Resumo

O estudo busca elucidar e articular a gama de condicionantes do desempenho fiscal local, dimensionar a influência da gestão fiscal municipal nesse desempenho, e descrever como a qualidade da gestão fiscal se distribui entre municípios com diferentes características. Propõe um modelo conceitual e de regressão para o desempenho fiscal, tendo o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) dos municípios de Minas Gerais como variável dependente. A identificação de efeitos apoia-se na natureza longitudinal dos dados (2007-2016) e na modelagem em painel. Transferências voluntárias da União e do governo estadual parecem favorecer o desempenho fiscal local, especialmente via investimentos. Um terço da variação do IFGF não pode ser atribuída às covariáveis e é tomada, por eliminação, como *proxy* para a qualidade da gestão fiscal. Esta apresenta moderada correlação com a população e mostra sinais de dependência espacial, com concentração de valores altos na região da capital.

Palavras-chave: gestão fiscal, municípios, Índice Firjan de Desempenho Fiscal (IFGF)

El impacto de la gestión local en el desempeño fiscal municipal: análisis de los municipios de Minas Gerais

El estudio busca enumerar y articular la gama de condicionantes del desempeño fiscal local, dimensionar la influencia de la gestión fiscal municipal en ese desempeño, y describir cómo la calidad de la gestión fiscal se distribuye entre municipios con diferentes características. Propone un modelo conceptual y de regresión, teniendo el Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF) como variable dependiente. La estrategia de identificación reside en el modelo de datos del panel, cubriendo el estado brasileño de Minas Gerais entre 2007 y 2016. Transferencias discrecionales de los gobiernos central e estadual parecen favorecer el rendimiento fiscal local, especialmente financiando inversiones. Un tercio de la variación del IFGF no puede ser atribuida a las covariables y es tomada, por eliminación, como *proxy* para calidad de la gestión fiscal. Esta presenta correlación moderada con la población y signos de dependencia espacial, con reaparición de valores más altos en la región de la capital del estado.

Palabras clave: gestión fiscal, municipios, Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF)

Local management's impact on fiscal performance: analysis of Minas Gerais municipalities

The study aims at pinpointing and articulating the range of factors affecting local fiscal performance; assessing the influence of municipal fiscal management on such performance; and describing how the quality of fiscal management is distributed across municipalities with different characteristics. A conceptual and a regression model are proposed, taking the Firjan Fiscal Management Index (IFGF) as the dependent variable. The identification strategy relies on panel data modeling, covering Brazil's Minas Gerais state between 2007 and 2016. Discretionary transfers from central and state governments seem to favor local fiscal performance, mainly via funding of investments. About one third of IFGF's variation is not explained by the model; by elimination, residuals are interpreted as proxy for quality of local fiscal management. This measure shows a moderate correlation with population size and signs of spatial autocorrelation, with above-average values repeatedly detected near the state capital.

Keywords: fiscal management, municipalities, Firjan Fiscal Management Index (IFGF)

1 Introdução

A centralidade do município na provisão de serviços públicos, combinada com uma variedade de parâmetros constitucionais e legais sobre arrecadação e despesas, além de flutuações conjunturais de natureza macroeconômica e política, exigem crescente capacidade de gestão fiscal local. Enquanto as capacidades estatais têm ganhado espaço na literatura sobre gestão e políticas públicas (e.g., CINGOLANI, 2013; CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2015; GOMIDE; BOSCHI, 2016), o tema específico da capacidade de gestão fiscal permanece praticamente intocado.

Nesse quadro, o presente trabalho endereça as seguintes questões: i) Quais são e como se articulam os condicionantes do desempenho fiscal local? ii) Qual a magnitude da influência da gestão fiscal local nesse desempenho? iii) Como a qualidade da gestão fiscal se distribui entre municípios com diferentes características? Para tal, enfrenta o desafio teórico-conceitual de definição das noções de qualidade da gestão fiscal e de desempenho fiscal, bem como da formulação de um modelo que organize os elementos atuantes sobre o último. Diante da ainda dispersa literatura alusiva à pasta fiscal municipal – com importantes contribuições na Economia e na Ciência Política, porém carecendo de integração teórica – procede-se ao exercício de elencar os principais determinantes do desempenho fiscal, com base em bibliografia atinente a tópicos como gestão financeira em nível subnacional, federalismo fiscal e (des)centralização, *distributive politics* e ciclos políticos.

No ensaio empírico, para endereçar o desafio analítico de se isolar um fator específico – qualidade da gestão fiscal – num contexto de multicausalidade, a abordagem empregada consiste em demarcar a parcela de variação do desempenho fiscal que não pode ser atribuída a outros de seus condicionantes. Essa opção se justifica pela difícil apreensão da relação entre qualidade da gestão fiscal e desempenho fiscal, dada a indisponibilidade de instrumentos válidos para captar a primeira, e o potencial efeito heterogêneo desta em municípios de diferentes condições orçamentárias, socioeconômicas e políticas.

Assim, neste trabalho aplica-se uma estratégia de identificação por eliminação, amparada em dados de painel sobre desempenho fiscal, analisados via modelo de

regressão, com efeitos fixos de município e de ano. Os resíduos da regressão—*i.e.*, a variação do desempenho fiscal que não pode ser prevista pelo modelo— são compreendidos como expressão da qualidade da gestão fiscal.

Esta pesquisa visa adensar o debate acerca das finanças municipais, a partir da análise dos municípios mineiros no período 2006-2017. Minas Gerais é o estado com maior número de municípios (853) e se caracteriza por grande diversidade socioeconômica. O intervalo temporal considerado aproveita ao máximo a dimensão longitudinal das informações disponíveis. O modelo de regressão estimado possibilita controlar por fatores estruturais e conjunturais que influenciam o desempenho fiscal municipal, e é viabilizado por um esforço considerável de reunião de bases de dados. A concepção do referido modelo alicerça-se em levantamento bibliográfico abrangente, a partir do qual buscou-se integrar diferentes vertentes teóricas e condicionantes do desempenho fiscal. Essa articulação conceitual, acredita-se, também se configura como uma contribuição do estudo.

O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. Começando pelo desafio teórico-conceitual, a próxima seção ocupa-se de propor uma definição para gestão fiscal e outra para desempenho fiscal, e lista fontes de variação do desempenho no contexto dos municípios brasileiros, do ponto de vista temporal e espacial. Na seção 3, detalham-se dados e métodos empregados; na seção 4, apresentam-se os resultados das regressões e examinam-se os resíduos. Na seção 5, recapitulam-se os achados e tecem-se as considerações finais.

2 Gestão e desempenho fiscal

2.1 Conceitos e mensuração

A capacidade de agentes do Estado implantarem decisões e alcançarem os objetivos traçados pelo governo, exercendo um papel promotor do desenvolvimento, vem recebendo interesse crescente na literatura sobre gestão e políticas públicas. Uma multiplicidade de capacidades tem sido identificada, em dimensões tais como capacidade burocrática ou administrativa, coercitiva (capacidade de garantir a ordem e prevenir conflitos), e capacidade

fiscal – ou de “extração” – para financiar a provisão de serviços (CINGOLANI, 2013; CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2015). No tocante à última, nota-se um foco no esforço arrecadatário, com ênfase na função tributária; por exemplo, em Cingolani, Thomsson e Crombrugghe (2015), oito dos nove indicadores de capacidade fiscal tratam de taxação, enquanto o nono reporta a exportação de *commodities*. Dessa forma, limita-se o processo de gestão fiscal a apenas um de seus componentes, ignorando-se escolhas sobre gastos e resultados orçamentários.

Importante referência no campo das capacidades e do desempenho governamental, o *Government Performance Project* (GPP) conceituou e mensurou capacidades de gestão financeira governamental. Nascido na *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs*, da *Syracuse University*, e depois conduzido pelo *Pew Research Center*, o GPP analisou, por mais de uma década (1996-2010), cinco subsistemas de capacidades de gestão de agências federais, estados, condados e grandes cidades dos Estados Unidos, sendo eles: gestão financeira, de capital, de pessoas, de tecnologia da informação e de resultados (INGRAHAM; JOYCE; DONAHUE, 2003; INGRAHAM, 2007).

Embora reconheça que a tradução de capacidades de gestão em bom desempenho não seja direta nem imediata, o GPP priorizou o estudo dessas capacidades, em vez de resultados fiscais, justamente devido à gama diversificada de influências sobre estes, muitas das quais posicionadas completamente fora do alcance de gestores locais, como explica Hou (2007). O autor sintetiza os achados do GPP quanto à capacidade de gestão financeira de mais de 120 entes subnacionais americanos¹, a partir de três domínios: perspectiva orçamentária plurianual; mecanismos de preservação da estabilidade e saúde fiscal; disponibilidade de informações e controle sobre operações financeiras. O Quadro 1 reproduz os domínios e critérios que os operacionalizam, com o propósito de substanciar a detalhada e compreensiva visão de capacidades adotada pelo GPP.

Quadro 01 | Domínios e critérios para avaliação da capacidade de gestão financeira utilizados pelo GPP

Domínio	Crítérios de avaliação
Plurianualidade	Tempestividade da adoção do orçamento (dado o caráter intensamente político das deliberações envolvendo a peça orçamentária, a habilidade de aprová-la em tempo para um novo ano fiscal seria um indicador positivo do ambiente político da gestão fiscal)
	Equilíbrio estrutural entre receitas correntes e despesas correntes
	Acurácia da previsão de receitas e despesas, para o ano seguinte e os subsequentes
	Avaliação do impacto fiscal futuro das principais decisões de políticas públicas
Estabilidade e saúde fiscal	Existência de dispositivos fiscais anticíclicos (e.g., fundos de estabilização orçamentária - rainy-day funds)
	Atributos da política de gestão de dívidas (e.g., composição de organismos de controle constituídos para aconselhar, supervisionar e rever operações de contratação de crédito)
	Atributos da gestão de investimentos (e.g., metodologia para valoração de portfólio e existência de cronograma de revisão dessa valoração)
Disponibilidade de informações e controle sobre operações financeiras	Tempestividade e confiabilidade do reporte financeiro ao público em geral
	Contabilidade de custos (e.g., cálculo de custos por atividade, contabilização de custos indiretos)
	Controle de verbas (e.g., impossibilidade de gestores moverem fundos entre rubricas)
	Auditoria (e.g., pelo Legislativo, externa)

Fonte: elaboração própria, com base em Hou (2007).

Levantamentos do tipo realizado pelo GPP são complexos e custosos, envolvendo a elaboração de instrumentos de coleta para diferentes níveis de governo. No Brasil, uma iniciativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com instituições de planejamento, pesquisa e estatística de sete estados, inspirou-se no questionário do GPP e o adaptou à realidade brasileira, produzindo a publicação *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras* (VELOSO *et al.*, 2011). O estudo, com dados de 2010, baseou-se nas respostas de gestores públicos de uma amostra de 194 municípios, distribuídos pelos estados de Alagoas, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Da mesma forma como fizeram Veloso *et al.* (2011, p. 19), para os fins deste trabalho, gestão financeira² será entendida como o conjunto de ações incidentes “sobre alocação do orçamento, previsão, execução orçamentária, contabilidade, relatórios financeiros e gestão da dívida e do investimento”. No tocante à dimensão fiscal das capacidades estatais, o questionário de Veloso *et al.* (2011) explora os tópicos listados no Quadro 2, o qual apresenta também os principais achados desses autores nesse subsistema.

Quadro 02 | Critérios para avaliação da capacidade de gestão financeira utilizados por Veloso *et al.* (2011) e respectivos achados

Critério	Achados
Existência de estrutura organizacional dedicada e seu posicionamento hierárquico no organograma do governo municipal	Mais da metade das prefeituras analisadas possui secretaria de finanças; municípios com menos de 20 mil habitantes são menos prováveis de apresentar essa estrutura.
Prática de terceirização de serviços de contabilidade	Pequenos municípios são os que mais recorrem a serviços externos de contabilidade. Terceirização é mais frequente em municípios que têm secretaria exclusiva.
Informatização de processos: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do plano plurianual (PPA), da lei orçamentária anual (LOA) e da dívida ativa	Imensa maioria dos processos são informatizados; no Pará, estado com menor média de informatização de processos de gestão financeira, 80% deles encontram-se informatizados.
Escolaridade dos funcionários e ações para sua qualificação	Há ampla discrepância regional na escolaridade formal dos funcionários envolvidos com a gestão financeira. Com exceção de municípios do Paraná e de São Paulo, na maioria das prefeituras não existem ações de qualificação.
Elaboração de estudos socioeconômicos para orientar o planejamento financeiro	Metade dos municípios pesquisados declara elaborar estudos socioeconômicos para apoiar o planejamento, porém não se sabe sobre a qualidade desses estudos.
Disponibilização de informações atualizadas das dotações orçamentárias para secretários e diretores	Cerca de 90% dos municípios disponibilizam a secretários e diretores informações atualizadas sobre dotações orçamentárias; há pouca variação regional nesse quesito.

Critério	Achados
Esforço tributário , medido pela noção oposta: defasagem da legislação da planta genérica de valores, do cadastro do imposto sobre propriedade (IPTU) e da legislação do imposto sobre serviços (ISS)	Defasagem média da planta genérica de valores é de 8 anos. Quanto ao cadastro do IPTU, a defasagem média é de 4,3 anos entre os municípios de grande porte, e de 6,6 entre os de médio porte. A maior defasagem na legislação do ISS é encontrada em municípios pequenos (5,3 anos).
Estratégia de financiamento de déficit orçamentário (e.g., aumento da arrecadação, captação de transferências voluntárias)	Um terço dos municípios declara financiar dívidas via aumento da arrecadação, enquanto 40% afirma buscar transferências voluntárias para esse fim.
Participação da sociedade civil na elaboração do PPA e da LOA	Mais de dois terços dos municípios informaram que a sociedade civil participa da elaboração do PPA e da LOA.

Fonte: elaboração própria, com base em Veloso *et al.* (2011).

O apontamento de Veloso *et al.* (2011) sobre as disparidades na escolaridade e qualificação da burocracia merece atenção, tendo em vista trabalhos que indicam haver impacto dessa profissionalização no desempenho fiscal. Batista (2015) encontrou uma associação negativa entre o quantitativo de funcionários e sua qualificação, de um lado, e os registros de erros durante a implementação de políticas públicas (e.g., a não comprovação dos valores transferidos a fornecedores), de outro. Inobstante, a hipótese de que uma burocracia estatutária, por ser menos influenciada pela esfera política, apresentaria melhores resultados na implementação das políticas não mostrou sustentação empírica em Batista (2015). A seu turno, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) examinaram a hipótese de que a profissionalização da burocracia, conceito que combina *expertise* técnica com a autonomia e estabilidade de carreiras públicas, reduziria os custos de transação políticos da tributação imobiliária em pequenas localidades. Os autores observaram que a proporção de estatutários com formação superior entre servidores públicos nas administrações municipais brasileiras correlaciona-se positivamente com a arrecadação tributária municipal.

O conceito de desempenho fiscal é aqui entendido, de forma ampla, como os resultados fiscais alcançados pela administração pública. Para operacionalizá-lo, ao invés de dimensões ou indicadores parciais, opta-se pela formulação empregada no Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que monitora resultados fiscais dos municípios a partir de 2006 (SISTEMA FIRJAN, 2017a). O momento de início da série é oportuno, uma vez que houve mudanças na forma da declaração à Secretaria do Tesouro Nacional (STN, fonte

do IFGF) em 2002, requerendo que os municípios reorganizassem sua contabilidade para adesão ao novo plano de contas (GOBETTI; KLERING, 2007)³. O IFGF é composto por cinco indicadores, detalhados no Quadro 3. Tanto os indicadores quanto o próprio IFGF variam entre zero e um: quanto maior a pontuação, melhor a situação fiscal do município.

Quadro 03 | Composição do IFGF

Dimensão	Foco	Indicador	Peso (%)
Receita própria	Capacidade arrecadação	de Receita própria / Receita corrente líquida	22,5
Rigidez orçamentária	Gastos com pessoal	Gastos com pessoal / Receita corrente líquida	22,5
Liquidez	Suficiência de caixa	(Caixa - Restos a pagar) / Receita corrente líquida	22,5
Investimentos	Capacidade de fazer investimentos	Investimentos / Receita corrente líquida	22,5
Custo da dívida	Custo da dívida	Juros e amortizações / Receita líquida real	10,0

Notas: Receita corrente líquida = total das receitas - (contribuições dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social, e receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social). Receita líquida real = total das receitas - (receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital).

Fonte: elaboração própria, com base em Sistema Firjan (2017a).

Conforme apurado pelo Sistema Firjan (2017a), os principais desafios fiscais dos municípios brasileiros são estruturais. O alto comprometimento dos orçamentos com a folha de pagamento (uma despesa obrigatória) e a dependência das transferências intergovernamentais expõem os municípios à vulnerabilidade em tempos de baixa econômica, com prejuízo dos esforços de investimento. O acesso restrito ao mercado de crédito redundando no uso recorrente dos restos a pagar como fonte de financiamento. Em Minas Gerais, o IFGF médio em 2016 (0,4642), último ano-base disponível à época de elaboração deste trabalho, ficou próximo à média nacional (0,4655). Somente 3,1% dos municípios mineiros gastaram mais de 60% com pagamento do funcionalismo, em contraste com o percentual nacional de 12,7% (SISTEMA FIRJAN, 2017b).

É possível que o IFGF apresente um viés positivo em municípios de maior porte; isso porque as dimensões receita própria e investimento tendem a se sobressair em orçamentos de localidades com expressiva escala populacional. Além disso, dado o

caráter arbitrário dos pesos e intervalos de pontuação de cada indicador parcial, o índice se torna passível de críticas. Por exemplo, a municípios que gastam com pessoal 30% ou menos da sua receita corrente líquida (RCL) é atribuída a nota máxima (SISTEMA FIRJAN, 2017c), limiar provavelmente baixo diante da centralidade desses entes na prestação de serviços públicos intensivos em trabalho. Outrossim, Gobetti e Klering (2007) defendem que o bom desempenho em índices fiscais não pode ser tomado como sinônimo de gestão exitosa – existindo justamente um *trade-off* no qual municípios com boa performance nesses índices tendem a apresentar níveis mais baixos de investimento em infraestrutura e na área social, exigindo uma reflexão sobre a qualidade do ajuste fiscal. Mesmo com limitações, o IFGF continua sendo uma medida útil para o desempenho fiscal, por apresentar dados padronizados sob uma mesma metodologia para um recorte temporal consideravelmente largo, além de abarcar diferentes aspectos do desempenho fiscal.

2.2 Múltiplas influências sobre o desempenho fiscal

Decisões que importam para o desempenho fiscal do município originam-se em deliberações de legisladores e outros agentes políticos, beneficiando-se da capacidade técnica da burocracia estatal e demais capacidades de gestão, como elencadas no âmbito do GPP e levantadas por Veloso *et al.* (2011). Ademais, há questões de caráter estrutural, a exemplo daquelas atinentes à distribuição de poder arrecadatório entre entes (e suas respectivas obrigações na prestação de serviços públicos), bem como o ano de criação: municípios mineiros mais recentemente emancipados são os mais dependentes das transferências da União (ARAÚJO JÚNIOR, 2016). Não menos importantes, figuram também aspectos contextuais, muitos dos quais posicionados fora do alcance de atuação de gestores locais.

Propõe-se aqui uma forma de descrição dessa multiplicidade de influências, tratando-se de um esforço de organização teórica que empresta conceitos e hipóteses de diferentes linhas temáticas, como as do federalismo fiscal e dos ciclos políticos. A enumeração de fatores apoiou-se em considerações sobre a natureza de sua variação, no tempo e no espaço (Quadro 4). Assim, entendem-se como estruturais fatores que permanecem constantes durante longos intervalos temporais, e que podem ou não variar entre localidades. Quando não diferem entre os municípios, são aqui referidos como institucionais. Fatores conjunturais alteram-se em maior frequência, podendo

ser específicos de uma localidade ou atingir todas.

Quadro 04 | Principais influências sobre o desempenho fiscal municipal, por natureza de variação

Varia entre municípios?	Varia frequentemente?			
	Não (fatores estruturais)		Sim (fatores conjunturais)	
Não	Fatores (institucionais): - Limites constitucionais da tributação municipal - Regras para transferências não discricionárias - Centralização do policy decision-making (e.g., percentuais mínimos de gastos em saúde e educação) - Determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Referências: - Arretche (2004); - Baião, Cunha e Souza (2017); Veloso et al. (2011); - Arretche (2012); - Sistema Firjan (2017a).	Fatores: - Contexto fiscal (federal, estadual) - Contexto econômico (nacional, estadual)	Referências: - Sistema Firjan (2017a); - Sistema Firjan (2017a).
Sim	Fatores (estruturais locais): - Ano de criação - Outros fatores estruturais locais, tais como: ° Recursos naturais ° Principais atividades econômicas estabelecidas ° Infraestrutura instalada ° Extensão territorial ° Status de capital ° Proximidade com cidades-polo	Referências: - Araújo Júnior (2016) - (Autores do presente trabalho reputam estes fatores como influentes sobre a capacidade de arrecadação própria e a demanda por serviços públicos)	Fatores: - Contexto fiscal (municipal) - Potencial de arrecadação própria ° Contexto econômico (municipal) ° Tamanho populacional (base de arrecadação) - Demanda por serviços públicos (escala e complexidade) - Capacidade de atração de recursos públicos* (alinhamento partidário) - Transferências intergovernamentais (realizadas) ° Compulsórias redistributivas (influxo de baixo custo) ° Voluntárias - Ciclos políticos ° Alternância ideológica ° Ano eleitoral ° Probabilidade de manutenção do incumbente ou seu grupo no poder - Qualidade da gestão fiscal	Referências: - Sistema Firjan (2017a); - Soares e Melo (2016); Veloso et al. (2011) - Gobetti e Klering (2007); - Bueno (2018); Puttomatti (2013); Stokes et al. (2013) - Baião, Cunha e Souza (2017); Brollo e Nannicini (2012); Bueno (2018); Costa e Castelar (2015); Mattos, Rocha e Arvate (2011); Meireles (2019); Nunes (2015); Prado (2001); Puttomatti (2013); Sakurai (2013); Soares e Melo (2016); - Alesina (1987); Hibbs Jr. (1977); Nordhaus (1975); Rogoff e Sibert (1988); Sakurai (2009); Sakurai e Gremaud (2007) - Batista (2015); Cingolani (2013); Cingolani, Thomsson e Crombrugge (2015); Hou (2007); Ingraham (2007); Ingraham, Joyce e Donahue (2003); Marengo, Strohschoen e Joner (2017); Veloso et al. (2011)

Nota: * Por exemplo, transferências voluntárias do estado ou da União para entidades privadas da assistência social e investimentos diretos dessas esferas em infraestrutura de transportes.

Fonte: elaboração própria.

Os contextos econômico e fiscal das demais esferas de governo são fatores conjunturais, assim como as influências próprias às localidades e que se modificam no tempo, a exemplo do contexto econômico e fiscal local, do tamanho populacional (e consequente base arrecadatória), da escala e complexidade⁴ da demanda por serviços públicos, da capacidade de atração de recursos públicos (*e.g.*, obras e equipamentos públicos destinados ao município em razão de alinhamento partidário com outros níveis de governo), das transferências intergovernamentais, das prioridades de governo dado o ciclo político, e da qualidade da gestão fiscal. Assumindo-se que esta seja sensível a mudanças na burocracia (como ingresso ou saída de técnicos), às preferências dos representantes e à acomodação de interesses ou ao aprendizado durante o mandato, admite-se que a qualidade da gestão fiscal varie com certa frequência. Alguns desses fatores são discutidos a seguir, com ênfase nos institucionais, transferências e ciclos políticos.

Na elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF88), a busca por direitos individuais e coletivos entrelaçou-se com demandas referentes à descentralização. Em função disso, a CF88 aprofundou a descentralização política (municípios passaram a eleger seus representantes legais sem o crivo das instâncias estadual e federal), administrativa (receberam responsabilidades adicionais na execução de uma série de políticas, sobretudo sociais) e fiscal (com transferências intergovernamentais incrementadas e maior autonomia para legislar sobre tributos próprios), ensina Arretche (2004).

Ao se descentralizar a gestão pública, tomou-se o que se julgou ser o “caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos” (VELOSO *et al.*, 2011, p. 13). A reboque, com atribuições crescentes na oferta de serviços públicos, revelou-se a necessidade de profissionalização da gestão fiscal local, visto que boa parte dos municípios não dispunha de capacidade técnica e administrativa para prover serviços públicos, fator acentuado pelo desequilíbrio inter e intra-regional, anteciparam Rezende e Afonso (1987).

A expansão das receitas se deu, via de regra, a partir do aumento das transferências constitucionais, através de mecanismos como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Previamente à CF88, o fundo era composto por 17% dos valores arrecadados sobre

⁴ Complexidade é aqui entendida como grau de deficiência no desenvolvimento social e econômico, relativamente a outros municípios. Não se trata, portanto, do nível de sofisticação dos serviços necessários para sanar essa deficiência.

o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR); a CF88 elevou a participação do FPM gradativamente para 22,5%, percentual depois aumentado para 23,5% (Emenda Constitucional nº 55/2007), chegando a 24,5% em 2016, pela Emenda Constitucional nº 84/2014 (STN, 2018).

Municípios de pequeno porte são beneficiados pelas regras de redistribuição dos recursos tributários, e comumente dependem do FPM. Sobre isso, Baião, Cunha e Souza (2017, p. 603) ponderam: “o FPM parte do pressuposto de que municípios menores serão também os que mais necessitam de recursos, mas estes não têm necessariamente uma elevada proporção da população em situação de extrema pobreza, e não apresentam PIB ‘per capita’ sempre pequeno”. Esses autores apuram que transferências sociais, como as do Fundeb⁵ e do SUS⁶, contribuem mais para a equalização fiscal⁷ que o próprio FPM, a despeito da vocação redistributiva deste.

Os grandes municípios, apesar de serem financiadores líquidos dos demais e de enfrentarem demandas sociais mais variadas, desfrutam de uma maior arrecadação própria, além de receberem um percentual mais elevado do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Comparativamente, municípios de médio porte acabam em situação fiscal desvantajosa, dada sua limitada arrecadação própria e por não serem particularmente favorecidos na repartição dos recursos (VELOSO *et al.*, 2011).

Se, de um lado, repasses do FPM aliviam a pressão orçamentária local, nesse sentido facilitando a gestão fiscal, de outro podem associar-se a ineficiências. O aumento do volume de repasse do FPM incentivou o surgimento de municípios em grande monta até 1996, quando as regras foram alteradas (VELOSO *et al.*, 2011; ARAÚJO JÚNIOR, 2016). Ainda, a noção do *flypaper effect*, segundo a qual transferências intergovernamentais estimulam mais as despesas locais do que variações na renda, postula que as administrações tenderão a gastar menos eficientemente as transferências não condicionadas (como o FPM), porque essas gestões não arcam com o custo político e administrativo de levantar tais valores junto à população. Mattos, Rocha e Arvate (2011) encontraram uma associação positiva entre contratação de pessoal e aumento

⁵ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

⁶ Sistema Único de Saúde.

⁷ Baião, Cunha e Souza (2017) definem equalização fiscal como redução do *gap* entre as necessidades fiscais para provisão de serviços públicos e a capacidade arrecadatória de um ente.

de transferências, e um esforço de eficiência arrecadatória relacionado à elevação da renda, portanto sugerindo uma menor eficiência relativa dos repasses públicos. Sakurai (2013) também reportou maior sensibilidade dos gastos públicos municipais diante de transferências governamentais em comparação com incrementos da renda local. Já Costa e Castelar (2015) não identificaram a presença de *flypaper effect*, mesmo após analisarem municípios em diferentes quantis de despesas municipais.

Enquanto as regras para repasses não discricionários são definições institucionais, valores efetivamente recebidos pelos municípios variam no tempo e entre municípios. No caso do FPM, o montante repassado a cada decêndio (intervalo de 10 dias) é proporcional à arrecadação de IPI e IR no decêndio anterior – portanto, flutuante e sensível ao contexto macroeconômico (STN, 2018). Também, as estimativas anuais da população municipal e da renda *per capita* de cada estado formam a base para o cálculo dos percentuais individuais de participação dos municípios no FPM (STN, 2018), configurando outra fonte de variação desse influxo.

O fortalecimento local, com incremento das receitas, foi seguido de uma tentativa de avigramento da capacidade financeira da União. Na década de 1990, a União iniciou um movimento de reestruturação de sua arrecadação, baseando-se principalmente nas contribuições sociais (SOARES; MELO, 2016). Com o enfoque da União nos encargos sociais, houve uma diminuição nos valores arrecadados através dos impostos mais tradicionais, como IR e IPI, o que impactou negativamente o montante repassado ao FPM (OLIVEIRA, 2007).

Ademais, a regulação central da operação dos entes subnacionais reteve na União poder de decisão (*policy decision-making*) sobre as políticas públicas locais (ARRETICHE, 2012). Exemplo disso são os gastos mínimos constitucionais do município com saúde e educação, respectivamente 15% e 25% das receitas oriundas de impostos, incluídas as transferências constitucionais. Outro exemplo é a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que impõe aos municípios obrigações (*e.g.*, declaração de contas para a STN, art. 48 e 51; encerramento do mandato com recursos em caixa suficientes para honrar restos a pagar, art. 42) e limites (*e.g.*, 60% da RCL para gastos com pessoal, art. 19 e 20); os indicadores do IFGF foram concebidos de forma a atribuir valor mais baixo a municípios que não estejam em conformidade com a LRF (SISTEMA FIRJAN, 2017a).

No modelo proposto para desempenho fiscal (Quadro 4), fatores como as prerrogativas e os limites da arrecadação municipal, as regras de distribuição do FPM, a centralização do *policy decision-making* e os dispositivos da LRF são considerados estáticos no curto prazo e incidentes sobre todos os municípios, indistintamente. Por outro lado, influências como o fluxo de transferências governamentais e as implicações dos ciclos políticos (exceto ano eleitoral) são tomadas como dinâmicas e variáveis entre localidades.

O impacto de decisões de política pública na economia, mais especificamente no desempenho fiscal, é analisado na literatura com base na ideia dos ciclos políticos, desenhados a partir da “possibilidade de fatores políticos afetarem o comportamento das variáveis econômicas” (SAKURAI, 2009, p. 40). Na bibliografia sobre ciclos políticos, é possível identificar duas correntes: a dos ciclos partidários e a dos ciclos eleitorais.

Os ciclos partidários ocorreriam em função da ideologia do partido no poder, influenciando a condução da política econômica (HIBBS JR., 1977; ALESINA, 1987; SAKURAI; GREMAUD, 2007). Esses ciclos seriam acentuados em caso de alternância no poder entre partidos com visões substantivamente diferentes.

A seu turno, a vertente dos ciclos eleitorais defende que *policymakers*, independentemente da ideologia, têm como objetivo primário a sua manutenção no poder. Dessa maneira, o gestor poderia promover alterações, possivelmente irresponsáveis, na política fiscal, em áreas mais sensíveis ao eleitorado, visando aumentar as chances de reeleição ou buscando assegurar a vaga para algum aliado (NORDHAUS, 1975; ROGOFF; SIBERT, 1988). Estratégias dessa espécie podem, ainda, emergir em um cenário de baixa probabilidade de manutenção do incumbente (ou de seu grupo) no poder, prejudicando o legado a ser entregue ao próximo *policymaker*.

Também contingente a fatores políticos, transferências voluntárias, oriundas da União ou dos estados, afrouxam restrições orçamentárias, favorecendo o desempenho fiscal do município. Esses repasses representam importante fonte de financiamento de políticas públicas, especialmente na viabilização de investimentos (SOARES; MELO, 2016).

Os condicionantes dos repasses discricionários têm sido classificados como redistributivos, político-partidários e técnicos (SOARES; MELO, 2016). O condicionante redistributivo é entendido como um aporte aos municípios que enfrentam dificuldades

orçamentárias, visando garantir a continuidade da prestação de serviços municipais (PRADO, 2001). Contudo, Nunes (2015) e Baião, Cunha e Souza (2017) não encontraram evidências que apontassem para uma natureza redistributiva das transferências voluntárias da União (TVU)⁸.

Ao refutarem a motivação redistributiva, Baião, Cunha e Souza (2017) asseveram que as transferências voluntárias seguem estratégias político-partidárias. Esse argumento ampara-se na literatura de *distributive politics*, campo voltado ao estudo de como partidos políticos alocam bens e serviços públicos (STOKES *et al.*, 2013; NUNES, 2015; BUENO, 2018). A noção central é que incumbentes tenderiam a repassar maiores montantes aos estados ou municípios liderados por aliados políticos, visando à fidelização do eleitorado. Brollo e Nannicini (2012) observam que em municípios onde prefeitos da oposição elegeram-se por uma estreita margem, o montante das TVU tende a ser mais baixo, dificultando assim que esses adversários políticos vençam as eleições seguintes. A partir de um estudo comparativo de quatro países (Argentina e Venezuela, centralizados; Brasil e México, descentralizados), Nunes (2015) conclui que em países descentralizados, presidentes tendem a distribuir TVU de modo a favorecer prefeitos do seu partido, mesmo que tais localidades tenham expressiva massa de eleitores de oposição. Essa tática evita que o crédito político decorrente da despesa federal venha a ser capturado por políticos locais de oposição. Do lado da demanda, prefeitos da coalizão que ocupa a presidência tendem a apresentar maior número de propostas de convênio (o instrumento típico de contratação de transferência voluntária) e com valores mais vultosos, ao passo que prefeitos opositores, não vislumbrando a mesma chance de receber recursos, poupariam esforços, enviando menos propostas (MEIRELES, 2019).

Entretanto, pode ser estratégico repassar recursos para municípios cujos incumbentes são de partidos opositores. Essa lógica é arraçoada do ponto de vista de que o cidadão atribui seu bem-estar não apenas ao prefeito, próximo de si, mas a todas as esferas de governo. Assim, o cálculo político do volume de transferências que será repassado a cada localidade opositora, e a qual recipiente (prefeitura ou organização não estatal provedora de serviços

⁸ Bertholini, Pereira e Rennó (2018) detectam efeitos positivos das TVU originadas por emendas parlamentares sobre indicadores de saúde, educação, emprego e renda. Todavia, tal impacto parece seguir um padrão de retornos decrescentes, dissipando-se após anos de recebimento continuado. Salienta-se que Bertholini e colegas (2018) analisam os efeitos das TVU, e não a distribuição dessas transferências.

públicos) deve levar em conta o risco de *credit hijacking*⁹ e a probabilidade de conquistar novos votos, especialmente daqueles eleitores que não possuem forte laço ideológico com algum partido, os *swing voters* (PUTTOMATTI, 2013; BUENO, 2018).

Finalmente, a literatura aponta para o papel do perfil técnico das burocracias dos estados e municípios na angariação de transferências voluntárias. Soares e Melo (2016) encontram evidência de que, contrariando o condicionante redistributivo, entes mais ricos e desenvolvidos obtiveram parcelas maiores das transferências. Os autores explicam esse achado pela capacidade técnica das burocracias desses lugares, a qual apresentaria maior *expertise* na formulação de convênios, além de a aglomeração urbana demandar pesados investimentos em obras públicas.

Ainda, cabe considerar as influências de repasses intergovernamentais sobre o desempenho fiscal mensurado pelo IFGF. Cotas do FPM e transferências voluntárias ampliam a RCL, deprimindo o indicador de receita própria, tudo o mais constante. As transferências voluntárias, de natureza extraordinária, muitas vezes são empregadas na realização de investimentos, nesse sentido favorecendo potencialmente o indicador respectivo; diferem, assim, do FPM, que é regular e tende a ser aplicado em custeio. Quanto ao custo da dívida, uma elevação (ou redução) das transferências voluntárias não afeta a receita líquida real (RLR) e não deve influir no indicador, *ceteris paribus*; já a cota do FPM, que compõe a RLR, tende a torná-lo mais positivo. Paira ainda a suspeita de *flypaper effect*, segundo a qual a aplicação de transferências – especialmente as do FPM, por representarem influxo de baixo custo político e administrativo – seria menos eficiente que a da arrecadação própria, complicando a formação de expectativas quanto ao sinal da relação entre esses repasses e o IFGF, em particular no que se refere aos indicadores de gastos com pessoal e suficiência de caixa.

3 Modelagem empírica e hipóteses

O modelo empírico (Equação I)¹⁰ estrutura-se em torno de variações espaciais e temporais, podendo ser representado pelos mesmos quadrantes do Quadro 4. Tem o IFGF como variável dependente, e combinações município-ano ($i-t$) como unidade de análise.

$$y_{it} = \alpha + \beta C_{it;(t-1)} + a_i + b_t + \varepsilon_{it} \quad (I)$$

Fatores institucionais, incidentes sobre todos os municípios e invariantes na janela temporal considerada (2007-2016), não requerem operacionalização, justamente por não terem se alterado. Demais fatores estruturais, com diferenciação entre localidades, são captados via modelo para dados em painel, que considera o agrupamento das observações (tomadas ao longo do tempo) em municípios aos quais elas pertencem. O teste de Hausman indica que um modelo com efeitos fixos de município (a_i) é preferível em relação à especificação com interceptos aleatórios por município (p -valor = 0,0000). No modelo com efeitos fixos de município, um conjunto de *dummies* identificando cada município controla pelas diferenças entre essas unidades, desde que tais diferenças tenham permanecido constantes de 2007 a 2016, a exemplo do ano de criação e da condição de capital.

Condicionantes do desempenho fiscal que se modificam no tempo, porém atingindo igualmente todos os municípios, são operacionalizados por efeitos fixos de ano (b_t). Exemplos de fatores dessa natureza são a situação fiscal da União e do Estado de Minas Gerais; também, especificamente em 2016, as receitas municipais aumentaram perto de 4%, em média, como resultado da Lei de Repatriação (Lei Federal nº 13.254/2016, sobre regularização de recursos de origem lícita), já que IR e multas apuradas na repatriação foram distribuídos aos municípios seguindo o esquema de repartição do FPM (SISTEMA FIRJAN, 2017a).

Ainda, o último ano do mandato é aquele em que tipicamente os municípios

mais investem – em média, um investimento 20% maior que nos primeiros três anos de governo (SISTEMA FIRJAN, 2017a). Ademais, fatores institucionais também podem impor um comportamento cíclico ao desempenho fiscal, padrão esse absorvido por efeitos fixos de tempo. Por exemplo, a LRF (art. 42) requer que prefeitos em último ano de mandato deixem disponibilidade de caixa suficiente para honrar restos a pagar.

Já os fatores conjunturais singulares aos municípios requerem covariáveis específicas ($\beta C_{it;(t-1)}$). O Quadro 5 lista esses condicionantes, sua operacionalização, fontes de dados e sinais esperados. O legado fiscal é representado por cinco variáveis, informando o valor de cada um dos componentes do IFGF no ano anterior ($t-1$). O contexto econômico é operacionalizado pelo PIB municipal *per capita* em $t-1$, ajustado para reais de dezembro de 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor. A população do município (em milhares de pessoas) no ano anterior representa a base da arrecadação, mas também informa a escala da demanda por serviços públicos. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) defasado – em $t-1$ ou no último ano-base disponível quando da elaboração deste trabalho (i.e., 2013) – caracteriza a complexidade dessa demanda, ao considerar três dimensões de desenvolvimento: educação, emprego e renda, e saúde (SISTEMA FIRJAN, 2015); quanto maior o IFDM, melhor a situação do município. A capacidade de atração de outros recursos, como instalação de equipamentos públicos diretamente custeados pelas demais esferas, é caracterizada pela coincidência entre o partido pelo qual o chefe do Executivo municipal se elegeu e o partido dos Executivos federal e estadual. Cotas do FPM e transferências voluntárias (da União e do Estado de Minas Gerais) para as prefeituras são representadas pelo seu percentual em relação à receita total em t .

Quadro 05 | Modelagem empírica: influências sobre desempenho fiscal, operacionalização, fontes e sinais esperados

Fator	Operacionalização e sinal esperado	Fonte dos dados brutos
Contexto fiscal (municipal)	⊕ Indicadores do IFGF _(t-1)	Sistema Firjan (http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/)
	Capacidade de arrecadação	
	Gastos com pessoal	
	Suficiência de caixa	
	Capacidade de fazer investimentos	
	Custo da dívida	
Contexto econômico (municipal)	⊕ PIB p.c. (R\$ milhares) _(t-1)	Fundação João Pinheiro (http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/ produtos-e-servicos1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2)
Tamanho populacional (base de arrecadação e escala da demanda por serviços públicos)	⊖ População (em milhares de pessoas) _(t-1)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Estimativas de População (https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e); Contagem da População de 2007 (https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9065-contagem-da-populacao.html?=&t=o-que-e); Censo Demográfico de 2010 (https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=o-que-e)
Demanda por serviços públicos (complexidade)	⊕ IFDM _(t-1)	Sistema Firjan (http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/)

Fator	Operacionalização e sinal esperado	Fonte dos dados brutos
Capacidade de atração de recursos*	⊕ Alinhamento partidário _t	Tribunal Superior Eleitoral (http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais)
	Presidente	
	Governador	
Transferências intergovernamentais (realizadas)	⊖ Cota do FPM (% das receitas) _t	Secretaria do Tesouro Nacional: Finbra – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais)
	⊖ Transferências voluntárias (% das receitas) _t	
	União	
	Estado	
Alternância ideológica	-	-
Ano eleitoral	⊖ Efeitos fixos de ano _t	-
Fator	Operacionalização e sinal esperado	Fonte dos dados brutos
Probabilidade de manutenção do incumbente ou seu grupo no poder	⊖ Prefeito em segundo mandato consecutivo	Tribunal Superior Eleitoral (http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antigos/estatisticas-eleitorais-antigos-antigos)
	⊖ Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t	
Qualidade da gestão fiscal	(N.a.) Resíduos da regressão	-

Notas: ⊕ Sinal esperado positivo. ⊖ Não há expectativa direcional. (N.a.) Expectativa direcional não se aplica. * Por exemplo, transferências voluntárias do Estado ou da União para entidades privadas da assistência social e investimentos diretos dessas esferas em infraestrutura de transportes.

Fonte: elaboração própria.

Quanto aos ciclos políticos, optou-se por não incluir variável específica à alternância ideológica, visto que as *dummies* para alinhamento partidário carregam também conteúdo dessa ordem. Filiação do prefeito ao Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2007 e 2015 (quase toda a janela temporal observada) é retratada pela *dummy* de alinhamento partidário com o Executivo nacional. Da mesma forma o faz o indicador de alinhamento com o partido do governador em 2015 e 2016, quando Fernando Pimentel (PT) dirigia o estado. Pertencimento do prefeito ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é informado pelo alinhamento partidário com o governador de 2007 a 2013. Entre abril e dezembro de 2014, Minas Gerais foi governada por Alberto Pinto Coelho Júnior, do então Partido Progressista (PP, hoje Progressistas), vice-governador que assumiu o governo com a renúncia de Antônio Anastasia (PSDB).

A condição de ano eleitoral é reportada pelos efeitos fixos de tempo (eleições gerais em 2010 e 2014, e municipais em 2008, 2012 e 2016). Finalmente, a probabilidade de manutenção do incumbente no poder é nula, caso a *dummy* indicando que o prefeito se encontra em segundo mandato consecutivo assuma valor um. O percentual de votos válidos recebidos pelo prefeito (dominância) é *proxy* do apoio em seu favor (ou em favor de candidatos por ele endossados) no próximo pleito. Foram descartadas observações (município-ano) para as quais houve eleições municipais suplementares desde o último ano de eleições locais (2004, 2008 ou 2012).

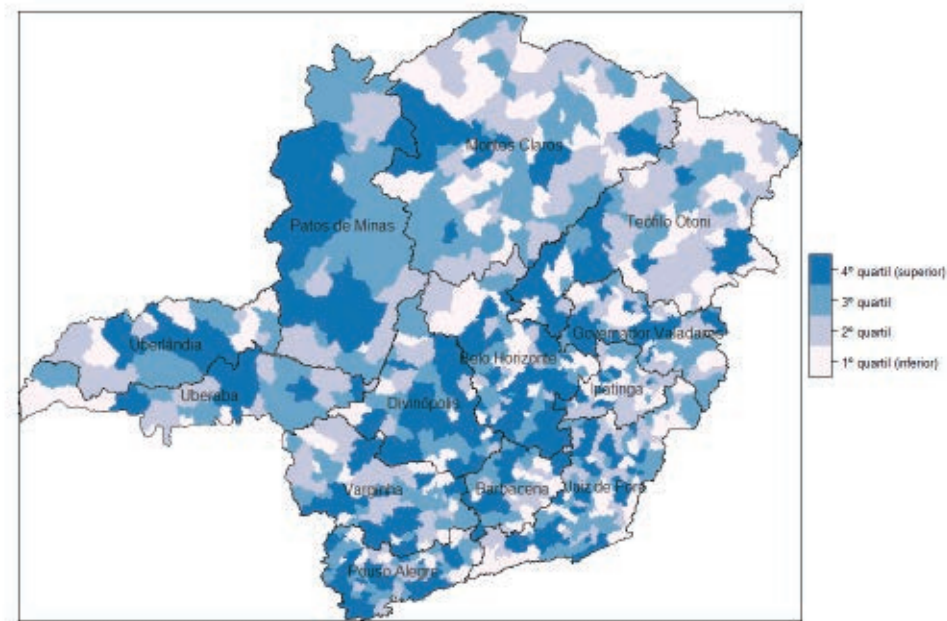
Quando direcionais, hipóteses para as relações com o desempenho fiscal são positivas. No caso do porte populacional, por representar a base arrecadatária e a escala da demanda por serviços públicos, dois fatores com influências potencialmente opostas sobre o desempenho fiscal, não há hipótese direcional definida. Além disso, não se propõe expectativa direcional para as transferências do FPM e as voluntárias – em razão das associações esperadas com os componentes do IFGF, às vezes positivas, outras vezes negativas – nem para os fatores atinentes à probabilidade de manutenção do incumbente ou seu grupo no poder, pelo mesmo motivo.

Dada a dificuldade de apreensão da relação entre qualidade da gestão fiscal e desempenho fiscal, a análise dessa associação passa pelo exame dos resíduos da regressão, sendo tomados aqui como *proxy* para a qualidade da gestão fiscal. Essa estratégia de identificação baseada nos resíduos já foi empregada em diferentes contextos de pesquisa. Suri *et al.* (2011) utilizam os resíduos de uma regressão de Mínimos Quadrados Ordinários

(MQO) da variação do desenvolvimento humano em função do crescimento econômico anterior como *proxy* para a parte da flutuação da primeira que não pode ser atribuída ao segundo. Por sua vez, Soares e Alves (2013) dimensionam os efeitos das escolas e dos municípios no desempenho dos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental a partir dos resíduos de modelos hierárquicos, com interceptos aleatórios. No presente trabalho, os resíduos são inspecionados de diferentes formas: correlações, diferença entre médias e testes de dependência espacial. Com essa combinação de abordagens, exploram-se potenciais padrões na distribuição da qualidade da gestão fiscal.

A Figura 1 mapeia a média do IFGF dos municípios mineiros entre 2007 e 2016¹¹ e apresenta as regiões intermediárias do estado (13 no total). Regiões intermediárias correspondem a uma divisão territorial lançada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2017, em lugar das mesorregiões. Diferentemente destas, as regiões intermediárias recebem o nome de cidades-polo, abrangendo municípios sob a influência das últimas (*e.g.*, no que tange ao fluxo de pessoas).

Figura 01 | Mapa dos municípios mineiros segundo o IFGF médio (2007-2016)



Fonte: elaboração própria.

Médias e outras estatísticas descritivas de variáveis selecionadas são apresentadas

na Tabela 1, considerando-se as 7.633 observações com dados completos para a regressão. Os indicadores concernentes ao IFGF e IFDM apresentam-se na escala 0-100. Nota-se que receita própria é a dimensão do IFGF com menores escores (média = 23), enquanto o custo da dívida alcança média superior a 80. O PIB *per capita*_(t-1) mostrou grande dispersão, com valores mínimo e máximo de R\$ 3,42 mil (em São João das Missões, na região de Montes Claros) e R\$ 421,98 mil (em São Gonçalo do Rio Abaixo, na região de Ipatinga). Em 17% das observações, o prefeito era do mesmo partido do governador, e em 28% delas o prefeito estava em seu segundo mandato consecutivo.

Tabela 01 | Estatísticas descritivas de variáveis selecionadas

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
IFGF Geral _t	48,66	12,68	10,68	99,31
IFGF Receita própria _t	22,91	16,98	0,00	100,00
IFGF Rigidez orçamentária _t	57,04	16,05	0,00	100,00
IFGF Liquidez _t	46,09	34,00	0,00	100,00
IFGF Investimentos _t	54,37	27,07	0,00	100,00
IFGF Custo da dívida _t	80,66	14,15	0,00	100,00
IFGF Geral _(t-1)	49,06	12,81	10,68	99,31
IFGF Receita própria _(t-1)	22,90	17,01	0,00	100,00
IFGF Rigidez orçamentária _(t-1)	57,79	16,06	0,00	100,00
IFGF Liquidez _(t-1)	44,59	34,26	0,00	100,00
IFGF Investimentos _(t-1)	56,97	26,70	0,00	100,00
IFGF Custo da dívida _(t-1)	80,50	14,14	0,00	100,00
PIB p.c. (R\$ milhares) _(t-1)	16,66	18,18	3,42	421,98
Variação % PIB p.c. _(t-2,t-1)	5,49	20,37	-83,67	465,23
População (milhares de pessoas) _(t-1)	24,47	100,79	0,81	2.502,56
IFDM _t	64,45	9,13	28,66	90,50
IFDM _(t-1)	63,41	9,52	29,01	90,50
Prefeito do mesmo partido do presidente _t	0,13	0,33	0,00	1,00

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Prefeito do mesmo partido do governador _t	0,17	0,37	0,00	1,00
Cota do FPM (% das receitas) _t	38,38	13,04	0,00	100,00
Transferências voluntárias da União (% das receitas) _t	2,26	2,99	0,00	36,32
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _t	2,60	2,78	0,00	28,13
Prefeito em segundo mandato consecutivo _t	0,28	0,45	0,00	1,00
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t	55,77	12,05	24,22	100,00
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t *				
Prefeito em segundo mandato consecutivo _t	16,58	27,58	0,00	100,00
t = 2007	0,10	0,31	0,00	1,00
t = 2008	0,11	0,31	0,00	1,00
t = 2009	0,10	0,31	0,00	1,00
t = 2010	0,11	0,31	0,00	1,00
t = 2011	0,10	0,31	0,00	1,00
t = 2012	0,10	0,30	0,00	1,00
t = 2013	0,10	0,30	0,00	1,00
t = 2014	0,09	0,29	0,00	1,00
t = 2015	0,10	0,29	0,00	1,00
t = 2016	0,09	0,29	0,00	1,00

Nota: valores de IFGF e IFDM apresentam-se na escala 0-100. Observações = 7.633, exceto para o IFDM_t, com 7.621 observações.

Fonte: elaboração própria.

Ainda, interessa analisar a sensibilidade dos componentes do IFGF aos fatores explicativos elencados. De acordo com o modelo conceitual, a expectativa é que nem todos os componentes do IFGF reajam na mesma direção a uma variação nos fatores explicativos. Por exemplo, tudo o mais constante e na ausência de *flypaper effect*, transferências intergovernamentais reduzem o percentual da RCL despendido com pessoal (melhorando o respectivo componente do IFGF), porém deprimem o indicador de receitas próprias. A estimação de regressões tendo como variável dependente cada componente do IFGF

possibilita examinar, em maior nível de granularidade, em que medida o modelo conceitual encontra amparo empírico.

Enquanto na amostra de trabalho os valores mínimo e máximo do IFGF são 10,68 e 99,31, os componentes do IFGF são censurados nos extremos da escala (0 e 100), como mostra a Tabela 1. Essa condição implica que o processo de MQO produziria estimadores inconsistentes de tais componentes. Aqui, pode-se pensar em uma variável latente irrestrita, geradora da variável da qual se observa apenas uma versão censurada, em um ou ambos os extremos. Modelos *tobit* longitudinais são adequados para analisar dados de painel assim truncados (TWISK; RIJMEN, 2009). A intuição por trás da regressão *tobit* é modelar a probabilidade que y_{it} alcance o valor piso ou teto, e prever os valores de y_{it} no intervalo não censurado. Essa formulação não acomoda efeitos fixos de município e foi calculada com interceptos aleatórios por município.

4 Resultados

Coefficientes e outros atributos das especificações estimadas via modelo de regressão são apresentados na Tabela 2. A especificação (1), apenas com efeitos fixos *cross section* (ao nível do município), explica mais de 50% da variação do IFGF_t em torno de sua média, sugerindo expressiva presença de singularidades locais constantes no tempo na determinação do desempenho fiscal. Alternativamente, esse resultado poderia indicar que o IFGF pouco varia longitudinalmente. Efeitos fixos de ano (2) produzem diversos coeficientes estatisticamente significantes e robustos à inclusão de covariáveis; as estimativas sugerem uma deterioração do desempenho fiscal em 2009 em relação a 2007, e de 2012 até 2016, sendo 2015 o ano com menores valores médios do IFGF, provavelmente um reflexo da recessão econômica (queda de 3,8% do PIB nacional em 2015, a maior no intervalo considerado).

Com exceção do indicador de investimentos, os componentes defasados do IFGF retornam parâmetros positivos (conforme expectativa), estatisticamente significantes e de magnitudes, em sua maior parte, relativamente estáveis nas especificações (3) a (8).

Associações captadas em (3)¹² são modestas, todavia; as estimativas de maior monta, referentes às dimensões receita própria_(t-1) e liquidez_(t-1), indicam que um aumento de um ponto nessas covariáveis (apresentadas na escala 0-100) associa-se com uma elevação da ordem de 0,1 no IFGF_t (também em escala 0-100).

As duas medidas da base arrecadatória (PIB municipal e o tamanho populacional), bem como o IFDM, não apresentam significância estatística. Alinhamento partidário com o chefe do Executivo estadual perde significância quando as transferências voluntárias são contabilizadas (6). FPM_t como percentual da receita municipal relaciona-se negativamente com o IFGF_t: para cada elevação de um ponto, o indicador de gestão fiscal tende a declinar em aproximadamente meio ponto. Ainda, as estimativas sugerem que o efeito das transferências intergovernamentais é condicional ao tipo de transferência, haja vista a relação positiva entre o IFGF e repasses voluntários. Um aumento de um ponto percentual nas transferências discricionárias da União ou do estado associa-se com uma elevação na faixa de 0,5 a 0,6 ponto no IFGF, tudo o mais constante – conforme (8), a especificação principal.

Tabela 02 | Coeficientes de regressão estimados, tendo o $IFGF_t$ como variável dependente

Variável independente	Especificação										
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
IFGF Receita própria _(t-1)			0,111*** (0,025)	0,111*** (0,025)	0,112*** (0,025)	0,064*** (0,019)	0,064*** (0,018)	0,064*** (0,018)	0,170*** (0,011)	0,073* (0,038)	0,064*** (0,022)
IFGF Rigidez orçamentária _(t-1)			0,063*** (0,009)	0,063*** (0,009)	0,063*** (0,009)	0,057*** (0,008)	0,056*** (0,008)	0,056*** (0,008)	0,134*** (0,007)	0,095*** (0,018)	0,053*** (0,008)
IFGF Liquidez _(t-1)			0,110*** (0,005)	0,110*** (0,005)	0,110*** (0,005)	0,111*** (0,005)	0,110*** (0,005)	0,110*** (0,005)	0,180*** (0,003)	0,129*** (0,008)	0,108*** (0,006)
IFGF Investimentos _(t-1)			0,016*** (0,005)	0,016*** (0,005)	0,016*** (0,005)	0,004 (0,005)	0,004 (0,004)	0,004 (0,004)	0,056*** (0,004)	0,044*** (0,009)	-0,003 (0,005)
IFGF Custo da dívida _(t-1)			0,067*** (0,011)	0,067*** (0,011)	0,067*** (0,011)	0,072*** (0,010)	0,072*** (0,010)	0,072*** (0,010)	0,105*** (0,008)	0,075*** (0,021)	0,069*** (0,011)
PIB p.c. (R\$ milhares) _(t-1)				0,019 (0,014)	0,018 (0,014)	0,009 (0,014)	0,009 (0,013)	0,009 (0,014)	0,013 (0,009)	0,046* (0,024)	0,006 (0,014)
População (milhares de pessoas) _(t-1)				-0,048 (0,044)	-0,050 (0,045)	-0,035 (0,041)	-0,036 (0,040)	-0,036 (0,040)	0,001 (0,003)	-0,090 (0,091)	0,021 (0,032)
IFDM _(t-1)				0,013 (0,034)	0,012 (0,034)	-0,021 (0,031)	-0,024 (0,032)	-0,024 (0,032)	0,081*** (0,014)	-0,012 (0,050)	-0,016 (0,032)
Prefeito do mesmo partido do presidente _t					-0,280 (0,372)	-0,145 (0,369)	-0,133 (0,364)	-0,135 (0,366)	0,513** (0,233)	-0,098 (0,541)	-0,314 (0,423)
Prefeito do mesmo partido do governador _t					0,854** (0,350)	0,586* (0,350)	0,573 (0,351)	0,573 (0,352)	0,483* (0,262)	1,105** (0,547)	0,500 (0,368)
Cota do FPM (% das receitas) _t						-0,477*** (0,048)	-0,477*** (0,048)	-0,477*** (0,048)	-0,087*** (0,014)	-0,352*** (0,101)	-0,526*** (0,054)
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _t						0,514*** (0,037)	0,516*** (0,037)	0,516*** (0,037)	0,614*** (0,037)	0,605*** (0,087)	0,500*** (0,038)
Prefeito em segundo mandato consecutivo _t							0,445* (0,269)	-0,085 (1,502)	-0,585 (1,144)	4,309** (1,814)	-0,280 (1,552)
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t							0,000 (0,014)	-0,003 (0,021)	-0,003 (0,012)	0,018 (0,025)	-0,005 (0,021)
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t *								0,009	0,016	-0,080**	0,015
Prefeito em segundo mandato consecutivo _t								(0,026)	(0,020)	(0,031)	(0,027)

Variável independente	Especificação										
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
t = 2008		5,088*** (0,729)	4,801*** (0,348)	4,755*** (0,361)	4,754*** (0,361)	3,849*** (0,325)	3,851*** (0,325)	3,851*** (0,325)	3,567*** (0,362)		3,837*** (0,317)
t = 2009		-3,077*** (0,744)	-4,764*** (0,356)	-4,783*** (0,358)	-4,779*** (0,355)	-4,930*** (0,330)	-5,015*** (0,341)	-5,021*** (0,339)	-5,906*** (0,354)		-5,053*** (0,348)
t = 2010		2,718*** (0,647)	2,489*** (0,330)	2,459*** (0,341)	2,457*** (0,347)	-1,168*** (0,390)	-1,270*** (0,395)	-1,277*** (0,391)	0,976** (0,402)		-1,671*** (0,438)
t = 2011		2,644*** (0,727)	1,384*** (0,371)	1,259*** (0,430)	1,261*** (0,435)	0,512 (0,449)	0,428 (0,447)	0,422 (0,448)	-0,068 (0,386)		0,309 (0,470)
t = 2012		0,145 (0,654)	-1,260*** (0,369)	-1,437*** (0,389)	-1,428*** (0,393)	-4,315*** (0,420)	-4,393*** (0,414)	-4,399*** (0,415)	-4,151*** (0,341)	-7,882*** (0,678)	-4,652*** (0,437)
t = 2013		-5,586*** (0,659)	-5,842*** (0,380)	-6,035*** (0,474)	-6,011*** (0,480)	-6,777*** (0,520)	-6,751*** (0,520)	-6,747*** (0,523)	-5,957*** (0,416)		-6,997*** (0,538)
t = 2014		-1,916*** (0,660)	-1,635*** (0,323)	-1,791*** (0,459)	-1,769*** (0,465)	-4,938*** (0,555)	-4,924*** (0,553)	-4,921*** (0,556)	-2,352*** (0,374)		-5,436*** (0,585)
t = 2015		-7,296*** (0,735)	-7,332*** (0,397)	-7,483*** (0,493)	-7,436*** (0,501)	-8,194*** (0,533)	-8,169*** (0,530)	-8,166*** (0,533)	-7,329*** (0,446)		-8,480*** (0,550)
t = 2016		-3,075*** (0,600)	-1,947*** (0,406)	-2,061*** (0,453)	-2,010*** (0,456)	-2,544*** (0,472)	-2,531*** (0,470)	-2,528*** (0,472)	-0,406 (0,385)	-4,966*** (0,785)	
Constante	48,658*** (0,273)	49,547*** (0,536)	32,566*** (1,151)	32,742*** (2,607)	32,749*** (2,604)	53,261*** (2,792)	53,433*** (2,876)	53,641*** (2,875)	14,137*** (1,490)	45,259*** (6,363)	55,088*** (3,070)
Observações	7.633	7.633	7.633	7.633	7.633	7.633	7.633	7.633	7.633	2.277	6.940
R ²	0,514	0,086	0,652	0,652	0,652	0,701	0,701	0,701		0,778	0,716
R ² ajustado	0,453	0,0848	0,607	0,607	0,608	0,662	0,662	0,662		0,642	0,675
Efeitos fixos de município	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
Efeitos fixos de ano		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Interceptos aleatórios por município									Sim		

Notas: valores de IFGF e IFDM apresentam-se na escala 0-100. *Variance Inflation Factor* (VIF) médio = 3,37 na especificação (8), que apresenta VIF máximo = 23,88, impulsionado pela alta correção entre o percentual de votos válidos e a interação com prefeito em segundo mandato consecutivo; em (7), VIFs médio e máximo são de 1,63 e 2,80. Erros padrão agrupados por município são apresentados entre parênteses. *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

Fonte: elaboração própria.

Nas especificações (9) e seguintes são experimentadas modificações do modelo principal. Efeitos fixos de município são substituídos por interceptos aleatórios por município em (9), retornando estimativas em geral mais positivas que as produzidas

em (8). A especificação (10) corresponde ao modelo principal aplicado à subamostra ($n = 2.277$) dos anos de eleição municipal (2008, 2012 e 2016); na maioria das vezes, também produz coeficientes mais positivos que os de (8). Alinhamento com o partido do governador, prefeito em segundo mandato consecutivo e a interação entre segundo mandato e dominância eleitoral revelam significância estatística. Portanto, a evidência indica que as variáveis políticas parecem ser mais salientes em anos de eleição local, como era de se esperar.

Em (11) são descartadas as 693 observações relativas a 2016; assim, a *dummy* para prefeito do mesmo partido do presidente significa também que o prefeito era filiado ao PT, quando eleito. Esse foi o caso de 12,61% das 6.940 observações consideradas. Especificação (11) retorna estimativas bastante próximas às de (8), e não altera a significância estatística dos coeficientes.

A Tabela A1 (Apêndice) mostra resultados dos modelos *tobit*, tendo como variável dependente cada componente do IFGF; essas especificações permitem analisar a sensibilidade desses indicadores às variáveis explicativas. Coeficientes estimados evidenciam certo grau de persistência temporal dos componentes do IFGF; cada ponto adicional em liquidez_(t-1), custo da dívida_(t-1) e receitas próprias_(t-1) associa-se com um incremento de 0,79, 0,74 e 0,60 na respectiva variável em t . Rigidez orçamentária e custo da dívida parecem reagir positivamente ao PIB per capita_(t-1).

A complexidade da demanda por serviços públicos, medida pelo IFDM_(t-1), relaciona-se positivamente com receitas próprias, liquidez e investimentos, e negativamente com as despesas de pessoal (*i.e.*, rigidez orçamentária). Duas explicações plausíveis e complementares dizem respeito: i) ao cálculo do indicador de gastos com pessoal, o qual atribui valor zero a municípios que desembolsam com folha de pagamento mais de 60% da RCL, e valor máximo àqueles que despendem menos de 30% com pessoal (SISTEMA FIRJAN, 2017c), valorizando sobremaneira a gestão menos intensiva em capital humano; e ii) aos serviços públicos prestados pelos municípios – *e.g.*, educação infantil e fundamental, assistência social e atenção básica em saúde – bastante dependentes de capital humano. Assim, é possível que as localidades mais bem-sucedidas em atender a demandas por serviços tenham orçamento mais pressionado pelos gastos com pessoal.

Alinhamento partidário com o governador associa-se com maior liquidez. Esse componente do IFGF parece favorecer-se pelas transferências voluntárias, porém estas mostram uma relação mais intensa com investimentos, como esperado. A cota do FPM associa-se negativamente com os componentes do IFGF, exceto pelo custo da dívida. Essas estimativas estão alinhadas à expectativa com relação aos indicadores de arrecadação própria e investimentos; a associação negativa do FPM com rigidez orçamentária e liquidez é sugestiva de *flypaper effect*. Prefeitos em segundo mandato consecutivo tendem a experimentar menores percentuais de gastos com pessoal, *ceteris paribus*. Dominância eleitoral relaciona-se negativamente com receitas próprias, todavia o coeficiente estimado é de expressão tímida (-0,015). Em conjunto, a análise dos componentes do IFGF sugere sensibilidade aos fatores elencados no modelo teórico, reforçando a presunção de validade deste.

A especificação principal (8, Tabela 2) é capaz de prever 70% da variação do $IFGF_t$. O restante é, por exclusão, atribuível à qualidade da gestão fiscal municipal. Tendo-se calculado os resíduos via especificação (8), o foco analítico desloca-se agora para o exame de sua distribuição. A Tabela 3 traz correlações entre as variáveis não categóricas do modelo de regressão e os resíduos; estes correlacionam-se positivamente com tais covariáveis, à exceção do PIB per capita_(t-1) e das transferências discricionárias. População apresenta a associação de maior magnitude com os resíduos, acima de 0,3; em segundo e terceiro lugares, liquidez e FPM mostram correlações na faixa de 0,2. TVU associam-se negativamente aos resíduos, porém essa correlação é de magnitude imaterial ($|corr| < 0,03$), enquanto a correlação com as transferências voluntárias do estado não é estatisticamente diferente de zero.

Tabela 03 | Correlações com resíduos

Variável	Correlação	p-valor
IFGF Receita própria _(t-1)	0,0474	0,0000
IFGF Rigidez orçamentária _(t-1)	0,1481	0,0000
IFGF Liquidez _(t-1)	0,2422	0,0000
IFGF Investimentos _(t-1)	0,1575	0,0000
IFGF Custo da dívida _(t-1)	0,1131	0,0000
PIB p.c.(R\$ milhares) _(t-1)	-0,0599	0,0000
População (milhares de pessoas) _(t-1)	0,3087	0,0000
IFDM _(t-1)	0,0807	0,0000
Cota do FPM (% das receitas) _t	0,1643	0,0000
Transferências voluntárias da União (% das receitas) _t	-0,0298	0,0092
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _t	-0,0104	0,3643
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t	0,0276	0,0160
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t *		
Prefeito em segundo mandato consecutivo _t	0,0427	0,0002

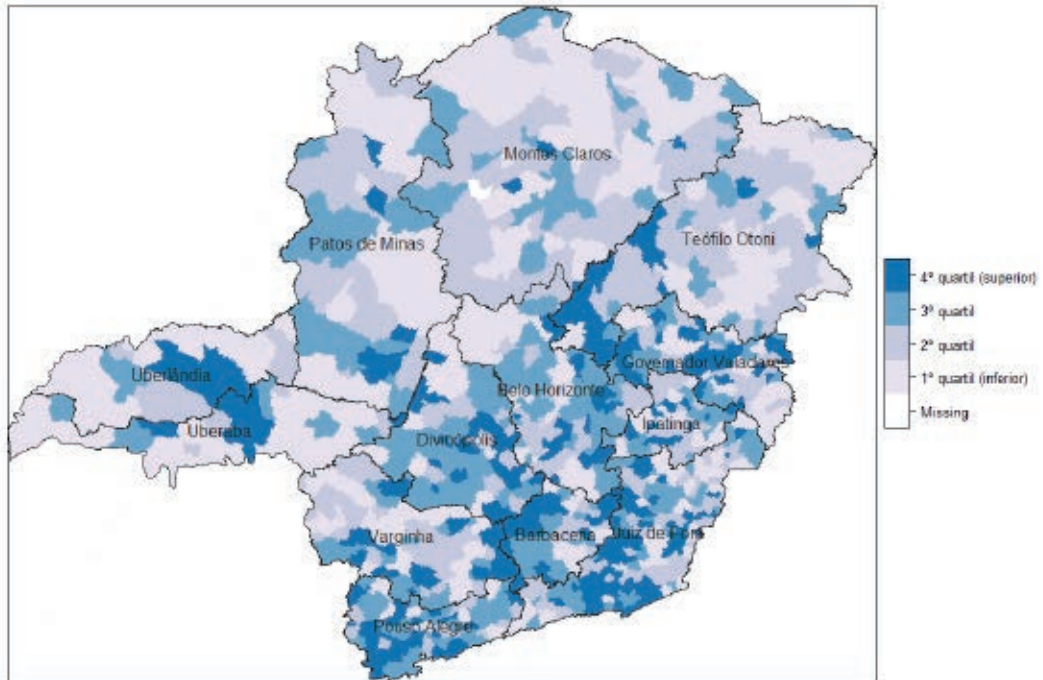
Notas: Os p-valores referem-se a testes t de significância estatística da correlação. Observações = 7.633.

Fonte: Elaboração própria.

Testes *t* de diferença de médias (não mostrados¹³) entre grupos definidos a partir de variáveis binárias selecionadas (*dummies* de alinhamento partidário¹⁴, prefeito em segundo mandato consecutivo, ano de eleição geral, e ano de eleição municipal), indicam que esses grupos não apresentam médias díspares – ressalva feita às observações referentes a localidades com prefeito reeleito, as quais apresentam resíduo em média 0,8 ponto maior.

Como forma de sintetizar a distribuição espacial dos resíduos, obteve-se o resíduo médio de cada município. A Figura 2 mapeia essas médias, que apresentam valor mínimo, mediano e máximo de -18,15, -0,19 e 87,11, respectivamente. Dos 853 municípios mineiros, apenas um (Ponto Chique, na região de Montes Claros) não dispunha de informação completa em qualquer dos anos entre 2007 e 2016 e não se representou nas regressões.

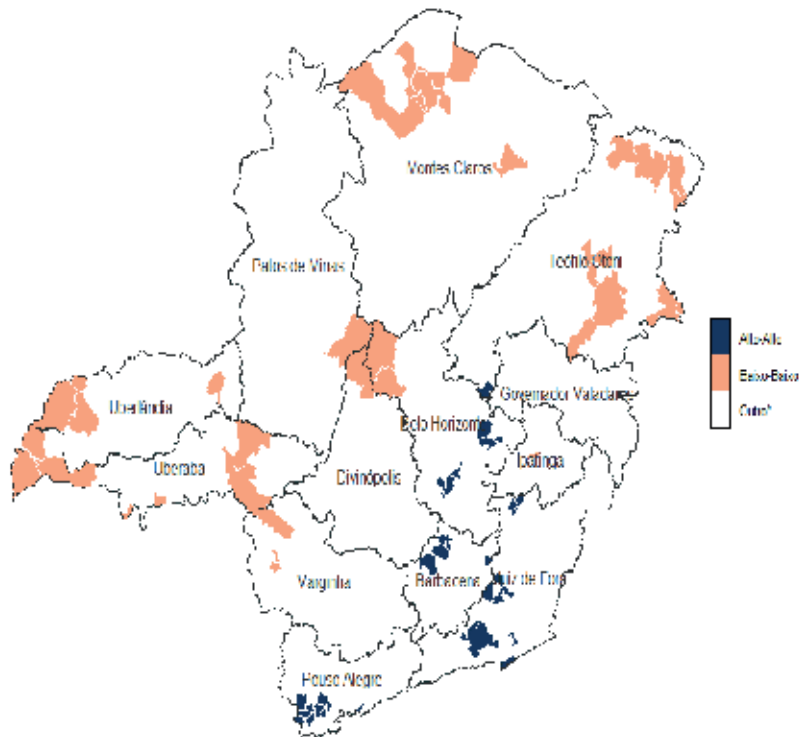
Figura 02 | Mapa dos municípios mineiros segundo o resíduo médio (2007-2016)



Fonte: elaboração própria.

A Figura 2 descola-se da frequente divisão espacial dos indicadores socioeconômicos de Minas Gerais, os quais revelam marcante concentração de desenvolvimento no Oeste, Sul e centro do estado, como ilustra a Figura 3. Ainda assim, há sinais de dependência espacial dos resíduos, a qual é explorada nas análises adiante¹⁵. O índice *I* de Moran assume valor 0,186, e é estatisticamente significativo a 1%¹⁶. Esse indicador, que varia de -1 a 1, reporta a intensidade da autocorrelação espacial – um padrão de dependência em que a magnitude de uma variável de interesse (*e.g.*, número de crimes violentos) em uma localidade (*e.g.*, um setor censitário) é determinada pelos, ou pelo menos associada com, valores dessa mesma variável em outras localidades no sistema (ANSELIN, 2003, p. 310).

Figura 03 | Mapa dos municípios mineiros segundo variáveis selecionadas (2010)

Figura 04 | Mapa de autocorrelação espacial local (LISA) do resíduo médio (2007-2016)

Nota: * LISA misto (alto-baixo, baixo-alto) ou não estatisticamente significante a 5%.

Fonte: elaboração própria.

O mapa dos LISA da média dos resíduos (Figura 4) não identifica *clusters* cobrindo porções relativamente extensas do território. Os agrupamentos destacados nessa figura coincidem com os *clusters* mais recorrentemente identificados nas análises ano a ano, detalhadas na Figura A1, do Apêndice. Via de regra, agrupamentos alto-alto ocorrem nas regiões central e meridional do estado. O Oeste normalmente apresenta indicadores socioeconômicos acima da média (Figura 3), todavia exibiu *cluster* alto-alto apenas em 2013.

Clusters alto-alto e baixo-baixo mostram-se descontínuos e, no mais das vezes, efêmeros. Dentre os 853 municípios do estado, 96 figuraram como alto-alto pelo menos uma vez (Tabela 4). No total, 192 observações (combinações município-ano) apresentaram esse *status* (uma média de 2,0 observações por município). Registraram-

se 280 observações com LISA baixo-baixo, espalhadas por 158 municípios (média = 1,8 observação por município). Os agrupamentos baixo-baixo mostraram-se cerca de 45% mais frequentes que os alto-alto, mas com grau similar de dispersão: dos municípios com LISA estatisticamente significativa, mais de 85% têm até três LISA alto-alto ou baixo-baixo. Além disso, apenas quatro municípios apresentam-se como baixo-baixo e cinco como alto-alto mais que cinco vezes – destes cinco, quatro pertencem à região intermediária de Belo Horizonte, e um à de Pouso Alegre, no sul do estado (Tabela A2, do Apêndice).

Tabela 04 | LISA estatisticamente significativa a 5%, por número de observações e municípios: *clusters* alto-alto e baixo-baixo

Veze	Observações Alto-Alto	Municípios Alto-Alto	Percentual de observações Alto-Alto	Percentual de municípios Alto-Alto	Observações Baixo-Baixo	Municípios Baixo-Baixo	Percentual de observações Baixo-Baixo	Percentual de municípios Baixo-Baixo
1	58	58	30,21	60,42	89	89	31,79	56,33
2	34	17	17,71	17,71	80	40	28,57	25,32
3	24	8	12,50	8,33	48	16	17,14	10,13
4	28	7	14,58	7,29	36	9	12,86	5,70
5	5	1	2,60	1,04	0	0	0,00	0,00
6	6	1	3,13	1,04	12	2	4,29	1,27
7	0	0	0,00	0,00	7	1	2,50	0,63
8	8	1	4,17	1,04	8	1	2,86	0,63
9	9	1	4,69	1,04	0	0	0,00	0,00
10	20	2	10,42	2,08	0	0	0,00	0,00
Total	192	96	100,00	100,00	280	158	100,00	100,00

Fonte: elaboração própria.

Em conjunto, as análises geográficas indicam que: i) a *proxy* para qualidade da gestão fiscal tende a apresentar um padrão de distribuição espacial menos concentrado que aquele dos indicadores socioeconômicos e que, possivelmente, responde ou associa-se a algumas influências diferentes das socioeconômicas; ii) apenas uma mínima fração dos focos de maior ou menor qualidade da gestão fiscal é persistente; e iii) agrupamentos recorrentes de maior qualidade da gestão fiscal concentram-se na região da capital.

5 Considerações finais

Este trabalho buscou enumerar e articular a gama de condicionantes do desempenho fiscal local, dimensionar a influência da gestão fiscal municipal nesse desempenho, e descrever como a qualidade da gestão fiscal se distribui entre municípios com diferentes características. Enfrentou o desafio teórico de conceituar as noções de qualidade da gestão fiscal e de desempenho fiscal, e organizou os fatores atuantes sobre este num modelo integrado, tributário de diferentes campos de estudo atinentes a temas como gestão financeira em nível subnacional, federalismo fiscal e (des)centralização, *distributive politics* e ciclos políticos.

O exercício empírico estimou um modelo de regressão com efeitos fixos de município (*cross section*) e de ano, tendo como variável dependente o desempenho fiscal (IFGF) dos municípios mineiros, no intervalo 2007-2016. Singularidades locais constantes no tempo explicam mais da metade da variação do IFGF. Desempenho fiscal no ano anterior, representado pelos componentes do IFGF, associa-se positivamente ao índice, porém em intensidade modesta. PIB municipal *per capita* e tamanho populacional não apresentam associação detectável com o IFGF em quase todas as especificações experimentadas.

Estimativas indicam que o efeito das transferências intergovernamentais é condicional ao tipo de transferência. Enquanto o FPM exhibe relação inversa com o IFGF, as transferências discricionárias da União e do estado parecem favorecer o desempenho fiscal do município, especialmente pela via dos investimentos. Esses resultados são consistentes com a hipótese de *flypaper effect*, visto que o FPM é um recurso de baixo custo político e administrativo para a gestão municipal, e não condicionado a um uso específico – diferentemente dos repasses voluntários, que financiam projetos previamente elaborados e podem requerer uma contrapartida orçamentária do governo local, além de eventual esforço de prospecção de convênios.

Dois conjuntos de evidências reforçam a presunção de validade do modelo teórico proposto. De um lado, as associações do IFGF com variáveis políticas (*e.g.*, alinhamento partidário com governador) mostram-se mais salientes em anos de eleições municipais. De outro, regressões dos indicadores componentes do IFGF sugerem sensibilidade aos fatores elencados no modelo conceitual.

O modelo empírico completo é capaz de prever mais de dois terços da variação do IFGF; o restante é, por eliminação, considerado resultante de heterogeneidades na gestão fiscal. Os resíduos, *proxy* para qualidade da gestão fiscal, apresentam moderada correlação (da ordem de 0,3) com a população do município. Essa *proxy* se mostra mais elevada em municípios onde o prefeito foi reeleito no último pleito.

As análises geográficas dos resíduos informam que estes exibem um padrão de distribuição espacial menos concentrado que aquele de alguns dos indicadores socioeconômicos tradicionais e que, possivelmente, a qualidade da gestão fiscal é produzida por processos diferentes dos subjacentes a esses indicadores. Agrupamentos alto-alto ocorrem no centro e Sul do estado. Apenas uma pequena fração dos focos de maior ou menor qualidade da gestão fiscal é recorrente, e os *clusters* persistentes de maior qualidade da gestão fiscal tendem a se localizar na região de Belo Horizonte.

Acredita-se que o modelo conceitual para o desempenho fiscal, ao contemplar influências estruturais e conjunturais, represente uma inovação relevante para a compreensão das finanças municipais. Ao mesmo tempo, cabe reconhecer duas limitações do estudo. Primeiro, os modelos de desempenho fiscal estimados não incorporam fatores que se alteram simultaneamente no tempo e no espaço (além daqueles diretamente introduzidos como covariáveis); instância desse tipo de fator seria eventual sensibilidade diferencial entre municípios às dificuldades fiscais enfrentadas pelo governo estadual (as quais redundam em, por exemplo, atraso nos repasses constitucionais). Segundo, ao apoiar-se num indicador composto, o IFGF, o trabalho passa a carregar as limitações deste, tais como a arbitrariedade na estipulação de pesos e limiares, a exemplo do limite relacionado à rigidez orçamentária: o indicador dessa dimensão assume valor máximo quando as despesas com folha de pagamento são inferiores a 30% da RCL – um percentual baixo considerando-se as responsabilidades municipais na prestação de serviços intensivos em trabalho.

Como agenda de pesquisa futura, propõe-se explorar outros indicadores de desempenho fiscal, testando-se dessa forma a sensibilidade dos resultados aqui obtidos. Também, interessa investigar explicações para a aparente superioridade da gestão fiscal nos municípios de maior porte e aqueles próximos a Belo Horizonte. Nesse sentido, uma linha de estudo seria pesquisar a possível existência de um *link* causal conectando

a escolaridade da burocracia e de representantes eleitos a diferentes facetas da gestão fiscal dos municípios.

Mais que isso, considerando um escopo territorial expandido e a necessidade de se controlar por outras manifestações da capacidade de gestão financeira (além da qualificação de gestores e legisladores), faz-se imprescindível aprofundar esforços como o de Veloso *et al.* (2011). O entendimento de como, e em que medida, capacidade de gestão associa-se com desempenho fiscal requer levantamento de dados sobre diversos aspectos daquela – *e.g.*, investimentos dos governos municipais na burocracia pública, em sistemas de arrecadação, no controle e transparência do gasto público. A coleta desses dados poderia realizar-se por meio de *surveys*, como fizeram Veloso *et al.* (2011), ou via processos institucionalizados e incentivados, a exemplo do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (IGD), desenvolvido em 2006 pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa iniciativa implementou um mecanismo de apoio financeiro baseado em indicadores de gestão, que se presta primordialmente a fomentar a atualização dos cadastros das famílias e o acompanhamento das condicionalidades (MDS, 2018). Nesse processo, são regularmente apuradas e disponibilizadas informações sobre a gestão local da assistência social. Na área fiscal, iniciativa semelhante possibilitaria a produção de dados que, além de imediatamente relevantes para a administração pública, permitiriam avançar a compreensão das condições indutoras do desempenho fiscal dos municípios.

Referências bibliográficas

ALESINA, A. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *Quarterly Journal of Economics*, v. 102, n. 3, p. 651-678, 1987.

ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association – LISA. *Geographical Analysis*, v. 27, n. 2, p. 93-115, 1995.

ANSELIN, L. Spatial econometrics. In: BALTAGI, B. H. (org.). *A companion to theoretical econometrics*. Malden: Blackwell Publishing, 2003, p. 310-330.

ARAÚJO JÚNIOR, J. G. de. *Uma análise fiscal dos novos municípios mineiros: dependência e distorções federativas*. 138f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte. 2016.

ARRETCHÉ, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHÉ, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Fiocruz, 2012.

BAIÃO, A.; CUNHA, A.; SOUZA, F. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, 2017.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. *Governance*, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2018.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.

BUENO, N. Bypassing the enemy: distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 51, n. 3, p. 304-340, 2018.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, Netherlands, 2013. Disponível em: <[https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/the-state-of-state-capacity--a-review-of-concepts-evidence-and-measures\(08eddd61-296c-4612-9254-277934f3be51\).html](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/the-state-of-state-capacity--a-review-of-concepts-evidence-and-measures(08eddd61-296c-4612-9254-277934f3be51).html)>. Acesso em: 18 fevereiro 2019.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. de. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, v. 72, p. 191-207, 2015.

COSTA, R. F. R.; CASTELAR, L. I. M. O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios brasileiros. *Análise Econômica*, v. 33, n. 64, p.171-189, 2015.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. *Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios*, 2007. Monografia premiada em 1º lugar no Tema “Lei de Responsabilidade Fiscal” do XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/236137/P5_1_2007.pdf/e39953af-49d6-43e5-86b0-ab512933bc21>. Acesso em: 27 de fev. 2019.

GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Ipea, 2016.

HIBBS JR., D. A. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.

HOU, Y. Putting money where the need is: managing the finances of state and local governments. In: INGRAHAM, P. W. (org.). *In pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, p. 15-56.

INGRAHAM, P. W. Studying state and local government management systems: why we need to do it. In: INGRAHAM, P. W. (org.). *In pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, p. 1-14.

INGRAHAM, P. W.; JOYCE, P. G.; DONAHUE, A. K. *Government performance: why management matters*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MATTOS, E.; ROCHA, F.; ARVATE, P. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. *Estudos Econômicos*, v. 41, n. 2, p. 239-267, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Caderno do IGD-M: manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (municípios e Distrito Federal)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2019.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

NUNES, F. *Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America*. 2015 155f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of California, Los Angeles (UCLA), Los Angeles.

OLIVEIRA, F. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. *Texto para Discussão* n. 43. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. São Paulo: Ebp, 2001.

PUTTOMATTI, G. *Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo*. 2013 73f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição. *Texto para Discussão Interna* n. 121. Rio de Janeiro: Ipea, 1987.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies*, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

SAKURAI, S. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.

SAKURAI, S. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 43, n. 2, p. 309-332, 2013.

SAKURAI, S.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). *Revista de Economia Aplicada*, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007.

SISTEMA FIRJAN. IFDM 2015: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (Ano-base 2013). Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 02 de jan. 2018.

SISTEMA FIRJAN. IFGF 2017: Índice Firjan de Gestão Fiscal (Ano-base 2016). Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2017a. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 31 de maio 2018.

SISTEMA FIRJAN. IFGF 2017: Índice Firjan de Gestão Fiscal (Ano-base 2016) – Análise especial Minas Gerais. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2017b. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 31 de maio 2018.

SISTEMA FIRJAN. IFGF 2017: Índice Firjan de Gestão Fiscal (Ano-base 2016) – Anexo metodológico. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2017c. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 31 de maio 2018.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013.

SOARES, M.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 50, n. 4, p. 539-562, 2016.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018.

STOKES, S.; DUNNING, T.; NAZARENO, M.; BRUSCO, V. *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*. New York: Cambridge University Press, 2013.

SURI, T.; BOOZER, M. A.; RANIS, G.; STEWART, F. Paths to success: the relationship between human development and economic growth. *World Development*, v. 39, n. 4, p. 506-522, 2011.

TWISK, J.; RIJMEN, F. Longitudinal tobit regression: a new approach to analyze outcome variables with floor or ceiling effects. *Journal of Clinical Epidemiology*, v. 62, n. 9, p. 953-958, 2009.

VELOSO, J.; MONASTERIO, L.; VIEIRA, R.; MIRANDA, R. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J.; MONASTERIO, L.; VIEIRA, R.; MIRANDA, R. (orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011, p. 11-39.

Ana Paula Karruz


 <https://orcid.org/0000-0002-8200-0121>

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Doutora em Políticas Públicas e Administração Pública pela George Washington University, Estados Unidos.

Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da

Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo.

 apkarruz@gmail.com

André Machado Moraes

 <https://orcid.org/0000-0002-6004-8968>

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)

Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.

 andremacmoraes@gmail.com

Apêndice

Tabela A1 | Coeficientes de regressão estimados, tendo os componentes do IFGF_t como variável dependente (modelos *tobit*)

Variável independente	Variável dependente				
	IFGF Receita própria _t	IFGF Rigidez orçamentária _t	IFGF Liquidez _t	IFGF Investimentos _t	IFGF Custo da dívida _t
IFGF Receita própria _(t-1)	0,604*** (0,059)	-0,087*** (0,018)	0,051 (0,060)	-0,064* (0,037)	-0,017 (0,013)
IFGF Rigidez orçamentária _(t-1)	-0,005 (0,007)	0,375*** (0,027)	-0,011 (0,037)	0,115*** (0,019)	0,003 (0,009)
IFGF Liquidez _(t-1)	0,006** (0,002)	-0,009 (0,007)	0,792*** (0,038)	0,159*** (0,010)	0,026*** (0,003)
IFGF Investimentos _(t-1)	-0,007*** (0,003)	0,014** (0,006)	-0,017 (0,020)	0,170*** (0,016)	-0,015*** (0,004)
IFGF Custo da dívida _(t-1)	-0,002 (0,006)	0,028** (0,014)	0,128*** (0,038)	0,076*** (0,018)	0,738*** (0,012)
PIB p.c. (R\$ milhares) _(t-1)	-0,004 (0,009)	0,039** (0,016)	-0,021 (0,034)	0,025 (0,034)	0,026*** (0,008)
População (milhares de pessoas) _(t-1)	0,011 (0,008)	0,007 (0,005)	-0,022* (0,012)	0,002 (0,020)	-0,002 (0,001)
IFDM _(t-1)	0,095*** (0,014)	-0,117*** (0,027)	0,331*** (0,096)	0,178*** (0,056)	0,016 (0,018)
Prefeito do mesmo partido do presidente _t	-0,177 (0,239)	0,659* (0,376)	2,062 (1,437)	-0,461 (0,745)	-0,069 (0,355)
Prefeito do mesmo partido do governador _t	-0,064 (0,158)	0,408 (0,475)	2,858** (1,364)	0,259 (0,753)	-0,249 (0,297)
Cota do FPM (% das receitas) _t	-0,335*** (0,046)	-0,142*** (0,027)	-0,290*** (0,085)	-0,226*** (0,050)	0,094*** (0,018)
Transferências voluntárias da União (% das receitas) _t	-0,163*** (0,029)	0,076 (0,063)	0,928*** (0,162)	2,972*** (0,128)	0,015 (0,044)

Variável independente	Variável dependente				
	IFGF Receita própria _t	IFGF Rigidez orçamentária _t	IFGF Liquidez _t	IFGF Investimentos _t	IFGF Custo da dívida _t
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _t	-0,168*** (0,032)	0,103 (0,066)	0,689*** (0,180)	2,822*** (0,133)	-0,014 (0,046)
Prefeito em segundo mandato consecutivo _t	-0,505 (0,618)	3,678** (1,845)	-2,398 (5,510)	-2,602 (2,867)	0,036 (1,217)
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t	-0,015** (0,007)	0,010 (0,019)	-0,070 (0,065)	0,063* (0,032)	-0,005 (0,012)
Votos válidos recebidos pelo prefeito (%) _t *	0,013 (0,010)	-0,051 (0,033)	0,020 (0,092)	0,073 (0,049)	-0,001 (0,020)
t = 2008	-1,268*** (0,262)	3,340*** (0,442)	5,904*** (1,567)	9,917*** (1,041)	2,463*** (0,479)
t = 2009	-0,280 (0,251)	-11,699*** (0,608)	-4,510*** (1,674)	-10,634*** (0,982)	1,133** (0,546)
t = 2010	-1,327*** (0,356)	-4,865*** (0,622)	0,229 (1,768)	5,989*** (1,319)	1,414*** (0,438)
t = 2011	-2,062*** (0,279)	0,839 (0,669)	-0,594 (1,669)	2,446** (1,169)	-1,933*** (0,412)
t = 2012	-2,725*** (0,308)	-9,447*** (0,691)	-10,966*** (1,775)	0,638 (1,129)	-1,284*** (0,428)
t = 2013	-3,034*** (0,368)	-9,079*** (0,646)	-2,887 (1,914)	-15,531*** (1,239)	2,306*** (0,602)
t = 2014	-3,489*** (0,432)	-7,310*** (0,728)	-13,209*** (1,968)	2,104* (1,260)	2,367*** (0,467)
t = 2015	-1,404*** (0,398)	-12,322*** (0,781)	-14,686*** (1,950)	-12,234*** (1,302)	-1,355** (0,528)
t = 2016	-2,642*** (0,415)	-0,708 (0,748)	14,410*** (2,002)	-12,647*** (1,185)	0,365 (0,484)

Variável independente	Variável dependente				
	IFGF Receita própria _t	IFGF Rigidez orçamentária _t	IFGF Liquidez _t	IFGF Investimentos _t	IFGF Custo da dívida _t
Constante	19,667*** (3,267)	50,272*** (3,552)	-10,988 (8,831)	9,495** (4,723)	16,247*** (1,702)
Observações	7.633	7.633	7.633	7.633	7.633
Efeitos fixos de município					
Efeitos fixos de ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Interceptos aleatórios por município					
	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Notas: valores de IFGF e IFDM apresentam-se na escala 0-100. Todas as estimações utilizam o método de integração Gauss-Hermite adaptativo, com 12 pontos de integração. Erros padrão do tipo *bootstrap* são apresentados entre parênteses. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

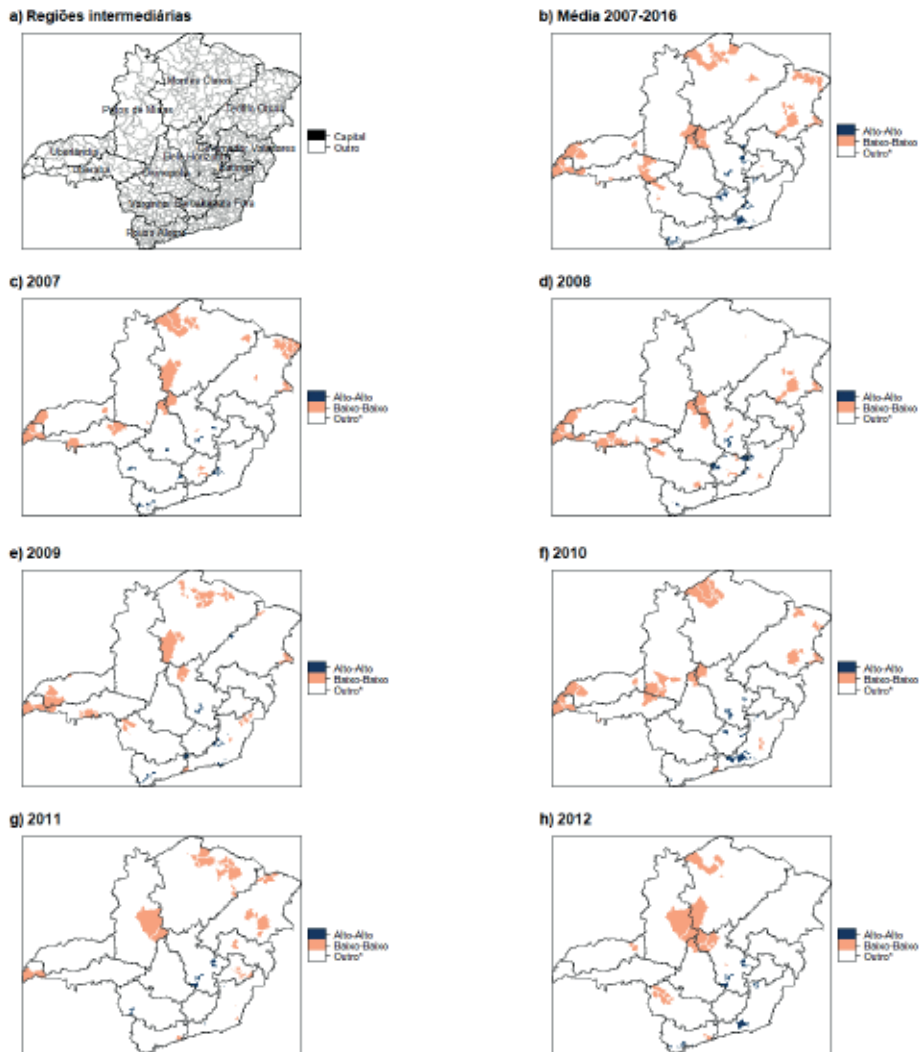
Fonte: elaboração própria.

Tabela A2 | Municípios com cinco ou mais observações de LISA (alto-alto ou baixo-baixo) estatisticamente significantes

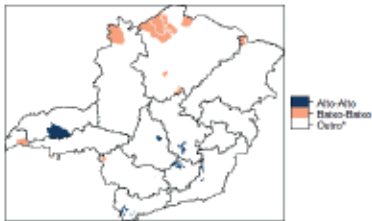
Observações Alto-Alto	Município	Região intermediária	Observações Baixo-Baixo	Município	Região intermediária
10	Contagem	Belo Horizonte	8	Iturama	Uberaba
10	Ibirité	Belo Horizonte	7	Carneirinho	Uberaba
9	Belo Horizonte	Belo Horizonte	6	Morada Nova de Minas	Divinópolis
8	Santa Luzia	Belo Horizonte	6	Três Marias	Belo Horizonte
6	Consolação	Pouso Alegre	-	-	-
5	Munhoz	Pouso Alegre	-	-	-

Fonte: elaboração própria.

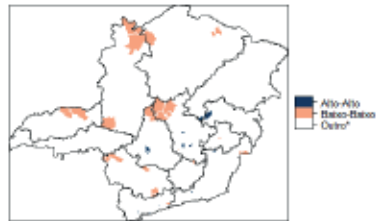
Figura A1 | Mapa de autocorrelação espacial local (LISA) do resíduo (diversos anos)



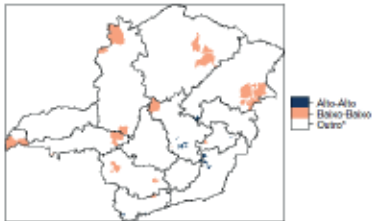
i) 2013



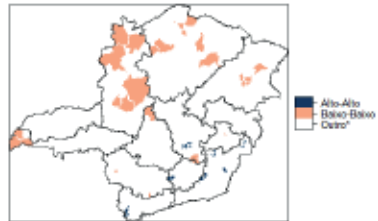
j) 2014



k) 2015



l) 2016



Nota: * LISA misto (alto-baixo, baixo-alto) ou não estatisticamente significante a 5%.

Fonte: elaboração própria.

Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do *impeachment*

Debora Rezende de Almeida

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

Anne Karoline Vieira

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

Gabriella Kashiwakura

Mestre em Ciência Política (UnB), Brasília, DF, Brasil

Resumo

Neste artigo, sugerimos conectar as literaturas sobre instituições participativas e movimentos sociais para compreender o cenário da participação social nos conselhos de políticas no Brasil após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Especificamente, adotamos e refinamos o conceito de repertórios de interação, a fim de perceber quais são as reações e/ou resistências dos espaços e atores em relação às mudanças no contexto político e nas políticas públicas, e o que explicaria as semelhanças e diferenças entre os conselhos. O artigo baseia-se em pesquisa qualitativa e comparada entre dois conselhos nacionais com alto grau de institucionalização no Brasil: o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a partir de análise de conteúdo de documentos e entrevistas semiestruturadas. O texto mostra que os conselhos inovaram e adotaram distintos repertórios de interação com o Estado, ao longo dos últimos três anos, mas apresentaram diferentes reações ao contexto em função da variação em dimensões que são chave para o estudo das IPs, como o desenho institucional, o histórico de interação socioestatal e o grau de institucionalização da política pública.

Palavras-chave: participação, conselhos, repertórios de interação

Instituciones participativas y repertorios de interacción: los Consejos Nacionales de Salud y Asistencia Social en el contexto de destitución presidencial

En este artículo, sugerimos conectar las literaturas sobre instituciones participativas y movimientos sociales para comprender el escenario de la participación social en los consejos de políticas en Brasil después del alejamiento y de la destitución de Dilma Rousseff en 2016. Específicamente, adoptamos y refinamos el concepto de repertorios de interacción, a fin de percibir cuales son las reacciones y / o resistencias de los espacios y actores en relación a los cambios en el contexto político y en las políticas públicas, y lo que explicaría las semejanzas y diferencias entre los consejos. El artículo se basa en una investigación cualitativa y comparada entre dos consejos nacionales con un alto grado de institucionalización en Brasil: el Consejo Nacional de Salud (CNS) y el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), a partir de análisis de contenido de documentos y entrevistas semiestructuradas. El texto muestra que los consejos han innovado y adoptado distintos repertorios de interacción con el Estado en los últimos tres años, pero han presentado diferentes reacciones al contexto en función de la variación en dimensiones que son clave para el estudio de las IPs, como el diseño institucional, el histórico de la interacción socioestatal y el grado de institucionalización de las políticas públicas.

Palabras clave: participación, consejos, repertorios de interacción

Participatory institutions and repertoires of interaction: The National Councils of Health and Social Assistance in impeachment context

In this article, we suggest to connect the participatory institutions and social movements' literatures to understand the scenario of social participation in public policies councils in Brazil after the presidential impeachment of Dilma Rousseff in 2016. Specifically, we adopt and refine the concept of repertoires of interaction in order to analyze what are the reactions and/or resistances of the spaces and actors in relation to the changes in the political context and in the public policies, and what would explain the similarities and differences among the councils. The article is based on a qualitative and comparative research between two national councils, which have a high degree of institutionalization in Brazil: The Health National Councils and the Social Assistance National Council. It applies a content analysis of documents and semi structured interviews. The article shows that the councils have innovated and adopted distinct repertoires of interaction with the State, over three years, but they have presented different reactions depending on the variation in the dimensions that are key to the study of PIs, such as institutional design, the historical of socio-state interaction and the degree of public policy institutionalization.

Keywords: participation, councils, repertoires of interaction

Introdução

Desde a redemocratização brasileira, as instituições participativas (IPs) são objeto privilegiado na compreensão da participação social na formulação de políticas públicas e na democratização do Estado. Os enfoques teóricos e analíticos são diversos, bem como as expectativas a respeito da efetividade das IPs (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Diante de resultados muitas vezes negativos sobre o seu potencial para influenciar nas políticas públicas e da emergência de novas formas de interação entre Estado e sociedade no nível nacional, especialmente após a entrada do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, a agenda de estudos se renovou. Seguindo em parte a literatura sobre movimentos sociais que alertava para a insuficiência do repertório de confronto com o Estado¹ para compreensão da atuação dos movimentos (GOLDSTONE, 2003), a Ciência Política brasileira inovou ao apontar as intersecções de ativistas nas políticas públicas (ABERS; von BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; SILVA; OLIVEIRA, 2011). Não obstante, as literaturas sobre participação institucional e movimentos sociais tenderam a caminhar de maneira paralela. Neste artigo, sugerimos a união dessas literaturas para compreender o cenário atual da participação social após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, a partir do conceito de repertórios de interação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

O artigo baseia-se em um estudo comparado entre dois conselhos nacionais com longo histórico de institucionalização no Brasil: o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Nesse sentido, diferentemente dos estudos sobre repertórios dos movimentos em que a participação nas IPs é vista como um dos repertórios – e, muitas vezes, como o menos importante – o repertório institucional será tomado como ponto de referência. O objetivo é lançar luz sobre a reação e/ou resistência dos atores nas IPs em face da conjuntura adversa à participação social no âmbito nacional. O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff culminou em algumas medidas em direção à reorientação das políticas públicas e dos espaços participativos, como reestruturação das equipes técnicas, cortes no financiamento e mudanças na composição dos colegiados (AVELINO *et al.*, 2017). Na saúde, as mudanças atingem a direção do ministério e suas prioridades, com maior ênfase na redução dos gastos e na privatização do acesso à saúde, especialmente após a aprovação da chamada PEC dos gastos, EC 95/2016, que altera o

regime fiscal do país. O novo teto fiscal também impacta diretamente a assistência social, além da alteração nas regras de prestação de serviços e funcionamento de benefícios. Partimos do pressuposto que crises políticas e mudanças de regime geram adaptações dos atores e transformações nas performances que compõem os repertórios (TILLY, 2005, p. 222). Nesse sentido, avaliamos se há inovações tanto no interior das IPs, quanto para além delas, na medida em que os repertórios de interação utilizados ultrapassem os espaços participativos.

A avaliação das mudanças internas e da atuação para fora dos muros das IPs nos leva a propor duas inovações em relação ao conceito de repertórios de interação. A primeira diz respeito à divisão entre repertórios confrontacionais *versus* colaborativos e seus limites para pensar resistência em espaços institucionalizados. A segunda alerta para a importância de avaliar o conteúdo dos repertórios, vendo as IPs como espaços de inovação e também de criatividade a partir dos quais podem se ativar outros repertórios e formas de ação. A comparação entre duas áreas de políticas públicas, nas quais a participação institucional é valorizada desde a Constituição de 1988, pode ajudar a compreender, adicionalmente, quais seriam os fatores que explicam a manutenção ou a mudança dos padrões de interação no interior da participação institucional.

A pesquisa nos conselhos abarca um período de dois anos, desde o início de 2016, momento em que se percebe uma mudança do cenário político culminando no *impeachment* presidencial, até junho de 2018. A metodologia está baseada em abordagem multi-métodos que inclui análise de conteúdo das atas de reuniões e de outros documentos disponibilizados na internet. Ademais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil de ambos os conselhos. Para o CNAS, foram realizadas cinco entrevistas (identificadas com as letras de A a E); para o CNS, tendo em vista o número maior de representantes da sociedade, foram realizadas 14² entrevistas (De F a T). Durante o ano de 2017, as autoras participaram de, pelo menos, seis reuniões ordinárias de cada um dos conselhos que foram importantes para alertar sobre diferenças nas formas de atuação. Por fim, utilizamos informações a respeito das postagens feitas na *Fan page* do Facebook de ambos os conselhos, no

² Foram realizadas um número relativamente maior de entrevistas do CNS, pelo fato da composição da sociedade civil nele ser maior (48 membros no total, 24 usuários e 12 profissionais de saúde) do que no CNAS (18 membros no total, 9 da sociedade civil, incluindo organizações civis, trabalhadores e usuários).

período de 2015 a 2018, a fim de completar informações acerca do posicionamento público das IPs sobre o contexto político e as mudanças nas políticas públicas e dos repertórios utilizados (ALMEIDA, 2019).

O artigo está dividido da seguinte forma, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta o conceito de repertórios de interação entre sociedade e Estado e propõe adaptações para analisar repertórios em um contexto político adverso. A segunda seção aborda algumas características que distinguem as duas áreas de políticas. A terceira e quarta seções apresentam os resultados da pesquisa qualitativa nas áreas de saúde e assistência social, respectivamente. Por fim, concluímos que as reações em ambas as áreas e não-reações na assistência social, bem como a maior capacidade de ativar outros repertórios, podem ser explicadas parcialmente pela maturidade dos movimentos e pela saída de alguns aliados governamentais das IPs. É preciso adicionar outras variáveis próprias do estudo das IPs, combinadas às dimensões presentes nos estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Estado, para entender o fenômeno. Destacamos o desenho institucional, considerando o peso de algumas variáveis específicas; as características da interação socioestatal ao longo dos anos e as estruturas estatais de provisão de políticas públicas.

Tendo em vista tratar-se de processo em andamento, vale ressaltar que os resultados apresentados estão circunscritos à observação realizada até 2018. Não obstante, consideramos que o artigo contribui para as pesquisas sobre interação Estado e sociedade na medida em que lança luz sobre as reações ou não reações nas IPs e propõe um conjunto de variáveis para a comparação entre elas. A aprovação do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu mais de 50 colegiados de composição paritária entre governo e sociedade civil, estabelecidos por decreto, confirma a importância de se repensar as possibilidades de sobrevivência e resistência da participação institucional.

Instituições participativas e a diversificação dos focos analíticos

Os conselhos de saúde e assistência social no Brasil são espaços consolidados de interação Estado e sociedade, cuja indução federal e organização das políticas em forma de sistemas únicos permitem relativa influência sobre a formulação da política pública e articulação deliberativa entre instâncias de vários níveis de governo (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; ALMEIDA; CUNHA, 2016). Estão presentes, respectivamente, em 99% e 96,34% dos municípios brasileiros³, em todos os estados e no nível federal. Os conselhos têm contribuído para que atores da sociedade civil mantenham (e até intensifiquem) suas relações – formais e informais – de proximidade com o Estado. As principais críticas no que tange ao seu potencial participativo dizem respeito à dificuldade de tornar efetivas as políticas deliberadas, aos limites da inclusão de grupos variados e à restrita inserção da participação em áreas do interior do Estado para além das políticas sociais e de minorias (PIRES, 2011).

Paralelamente ao diagnóstico dos limites das IPs na ampliação da participação social e na influência sobre as políticas públicas, a literatura se deslocou para o estudo de outros processos de interação Estado e sociedade nas políticas públicas (ABERS, von BÜLOW, 2011; SILVA; OLIVEIRA, 2011). A dupla ou tripla militância dos atores nas arenas sociais, políticas e partidárias e seus motivos para interagir com o Estado têm levado a um desenvolvimento profícuo de pesquisas (MISCHE, 1997; SILVA; OLIVEIRA, 2011). Desse modo, é preciso examinar tanto a relação que movimentos sociais estabelecem com atores políticos, quanto discutir o papel desses atores políticos e da burocracia na efetividade da participação e na promoção de causas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, 2016).

Neste artigo, partimos desta literatura que propõe um deslocamento analítico dos espaços de participação, notadamente as IPs, para os atores participativos, reativando os estudos sobre movimentos sociais. Consideramos que o conceito de repertórios de interação oferece uma rica perspectiva sobre o ativismo dos movimentos sociais e seu processo de institucionalização e interação com o Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Os repertórios de interação englobam uma diversidade de rotinas utilizadas pelas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, compartilhadas e aprendidas criativa e culturalmente. As autoras identificam, pelo menos, quatro tipos de repertórios comuns:

protestos e ação direta (para abrir, restabelecer ou como parte do ciclo de negociação); participação institucionalizada (como arenas deliberativas); política de proximidade (negociações diretas com os tomadores de decisão); e a ocupação de cargos na burocracia (quando atores da sociedade civil ocupam posições dentro do governo).

Ampliado a partir da ideia de “repertoire of contention”, de Tilly (1992), o conceito busca dar vida à ação de grupos sociais que não apenas interagem com o Estado, por meio de ações contenciosas ou por meio de negociações diretas, mas também participam da constituição das próprias políticas. Repertórios são feitos e refeitos pelos agentes, os quais são capazes de manejar, improvisar e adaptar suas performances (TILLY, 2008). Uma organização pode se recriar e se renovar politicamente tanto no processo de participação institucional quanto por meio de abordagens contestatórias (SCHERER-WARREN, 2014).

Na tipologia adotada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a participação institucional faz parte de um conjunto de rotinas e criação cultural que nasce da luta dos atores. Nos casos analisados por elas, há um paulatino deslocamento dos atores políticos centrais nessas áreas para diferentes repertórios, a depender da interação histórica que tiveram com o Estado, das relações internas dentro de um governo heterogêneo – incluindo a presença de aliados em postos-chaves no interior do Estado – e de um certo grau de experimentalismo. As instituições participativas, portanto, não deveriam ser analisadas de maneira isolada, mas a partir da compreensão de outras formas de interação dos movimentos com o governo.

O olhar direcionado para duas áreas de participação institucional consolidadas, em um contexto de mudanças na orientação governamental a respeito das políticas públicas e da participação, permite-nos refinar o conceito de repertórios de interação, propondo duas principais inovações. Primeiro, um dos grandes avanços do conceito foi apostar na transformação dos repertórios para além dos momentos de performances confrontacionais, destacando o investimento dos movimentos em ações colaborativas dentro das instituições do Estado. Contudo, parece ainda manter a distinção entre colaboração e confronto ou conflito, como características específicas dos tipos de repertórios. Essa diferenciação entre políticas voltadas ao consenso e ao conflito faz parte de outra disputa no interior da teoria democrática⁴. A fim de evitar essa dicotomia,

⁴ De um lado, a disputa consenso e conflito é tributária das provocações entre democratas pluralistas radicais e o

advogamos por uma noção ampliada de conflito político. Sem negar a ideia de que os repertórios são distintos e permitem dar visibilidade ao conflito e a pautas políticas de modos particulares, o pressuposto que atribui aos protestos a centralidade da política de conflito e o elemento de transformação social, enquanto as instituições participativas seriam espaços de colaboração e até de legitimação do sistema político (TRINDADE, 2017), parece-nos errôneo e parcial. Ademais, a diferença entre política confrontacional e colaborativa faz sentido para diferenciar formas de ação dos movimentos a partir dos locais, fora e dentro do Estado, e para além da negociação momentânea, mas obscurece a compreensão das dinâmicas internas e conflitivas dos movimentos e adaptações dos repertórios ao longo do tempo e do espaço. Conflito político é parte de toda ação política e estruturante de qualquer teoria política (ZAREMBERG; MUÑOZ, 2011). O conflito inaugura espaço para construção de um certo terreno em comum, ou seja, uma produtividade legiferante (BALÁN, 2011). Nesse sentido, é interessante compreender como sociedade civil e movimentos sociais processam conflitos no interior e fora do Estado e se reconfiguram, adotando, inclusive, formas de resistência ou confronto no interior de repertórios institucionalizados. A relação entre formas institucionais e extrainstitucionais, tão cara a este movimento analítico, pode ser estudada mantendo a orientação de tomar os atores e movimentos como unidade de análise, mas sem que os repertórios sejam reificados no que tange à relação colaboração e conflito⁵.

Segundo, considerando que repertórios são modulares – mesmas formas servem a diferentes lugares –, mas também singulares (TILLY, 2005), é preciso atentar para o conteúdo dos repertórios e seus diferentes usos. Inspirando-nos na metáfora tillyana, a participação institucional tem sido analisada sob o enfoque da leitura ritual de uma escritura sagrada, com pouco espaço para inovação e criatividade. Argumentamos que as pessoas que participam da política institucional podem improvisar e desempenhá-la no

deliberacionismo, sendo o último acusado de apagar o conflito (MOUFFE, 2013). De outro, está presente em uma dimensão mais prática da disputa entre objetivos de estudos, por exemplo, a opção por formas de participação mais direta e protestos em detrimento da participação institucional (MIGUEL, 2017).

⁵ É importante reconhecer que a distinção entre confronto e colaboração aparece nublada nas autoras, uma vez que os protestos, por exemplo, servem a diferentes propostas: abrir negociações e como parte do ciclo de negociação. Mas mantém-se inexplorada a relação entre repertório conflitivo e colaborativo e atuação fora e dentro do Estado, respectivamente. Recentemente, Abers (2019) reelabora a noção de repertório de ocupação de cargos na burocracia, a partir do conceito de ativismo institucional, dando mais clareza a essa complementaridade, ao atribuir a uma ação supostamente colaborativa, a defesa de causas contenciosas.

ritmo do jazz⁶. As IPs então não seriam apenas espaços de governança compartilhada, nos quais o governo tem papel central de conduzir o processo – diferentemente dos protestos que permitem aos atores sociais, aí sim, definirem a forma, o ritmo e a agenda (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 332). Essa adaptação se daria tanto pelas mudanças internas na forma de funcionamento das IPs, próximo ao que Clemens (2009) chama de inovações no repertório organizacional, quanto pela adoção de repertórios que ultrapassam o espaço participativo e que geralmente não são associados com os conselhos, como a política de proximidade com o Legislativo e os protestos. Vale destacar que a política de proximidade vai além do Executivo e do Legislativo, atingindo o Judiciário. No nosso caso, além da proximidade, os conselhos recorrem à intermediação do Judiciário como agente mediador da sua relação com o governo nas tentativas de desmonte e mudanças nas políticas públicas e nos espaços participativos. Assim como a interação com o Legislativo, algumas vezes, ultrapassa a defesa de políticas junto a legisladores, e se transforma em propostas legislativas concretas, ativando desse modo os espaços de representação eleitoral. Importante destacar que essa não é uma defesa normativa de que conselhos devam, além de sua função precípua de controle social sobre a formulação de políticas, organizar protestos ou experimentar variados repertórios. O fato de recorrerem a outros repertórios para garantir seu funcionamento pode indicar inclusive os limites que a participação institucional enfrenta para se valer como espaço legítimo de deliberação. Ao mesmo tempo, essa capacidade diferencial de ativar repertórios extrainstitucionais a partir dos conselhos pode ser importante mecanismo de defesa. O convite é para olhar a empiria de maneira aberta, perguntando-se o que fazem os movimentos que atuam nos conselhos, em que contexto e por quê.

Essas inovações serão percebidas a partir do momento em que as transformações nos padrões de interação Estado e sociedade não são resultado apenas da maturidade dos movimentos, das diferenças nas áreas de políticas e da presença de aliados no governo, mas de um contexto de crise que altera o padrão de diálogo e, conseqüentemente, de interação (ABERS *et al.*, 2014). De acordo com Gurza Lavalle *et al.* (2017, p. 20), é pertinente “flagrar o contexto em operação nos processos socioestatais como mecanismo interveniente”. Se a possibilidade de movimentos sociais encontrarem aliados políticos no governo aumenta com a presença de partidos próximos aos movimentos, será interessante

⁶ Tilly (2008) utilizou-se da metáfora do jazz e do teatro para acentuar a criatividade e o improviso dos atores na apresentação dos repertórios.

analisar a situação inversa (KRIESI, 1995). Sem abertura política para o experimentalismo, haja vista a maior distância entre governo federal e movimentos, haverá inovação? Ou, que tipo de inovação?

Para compreensão das diferenças entre as formas de atuação nos conselhos, recorreremos a variáveis explicativas consagradas nos estudos das IPs. Primeiro, afirmamos a importância de manter o olhar para os espaços institucionais de modo a compreender o que contribui para o incentivo ou o obstáculo à experimentação por parte dos atores. Enquanto o percurso analítico de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) seguia os movimentos sociais e suas rotinas, que variavam de intensidade, sendo a participação institucional apenas fortemente construída na política urbana, partimos de dois conselhos nacionais, cujos desenhos institucionais são considerados promissores para a atuação da sociedade civil, por seu caráter deliberativo e controle sobre orçamento das políticas. Todavia, defendemos que o caso mostra a relevância de olhar qualitativamente para as regras que estruturam os espaços e para os pesos diferenciados de algumas dimensões, como a pluralidade e o peso numérico dos segmentos sociais. Além disso, é preciso compreender quem são os atores incluídos, para além da divisão estreita entre segmento governamental *versus* sociedade civil.

Segundo, é importante levar em conta a sedimentação da política, resultado do tipo de associativismo na área, bem como do histórico de interação Estado e sociedade. Embora o associativismo seja há décadas variável relevante nos estudos das IPs, os estudos sobre institucionalização de movimentos nos convidam a olhar para a maneira como os espaços participativos se forjaram, para além da força exclusiva dos movimentos, avaliando estratégias e alianças que esses estabeleceram com atores estatais ao longo do tempo. Para Gurza Lavalle *et al.* (2017), tanto as áreas de saúde quanto de assistência social institucionalizaram a participação como “domínios de agência”, ou seja, os atores sociais construíram a competência e a capacidade de agir em diferentes níveis de governo e arenas do Estado. Na assistência social e na saúde, as formas institucionais foram criadas em conjunto e também como uma aposta das densas redes dos movimentos e comunidades de políticas. Porém, chamamos atenção para as distinções entre essas áreas, especialmente no que diz respeito à tradição associativa e ao histórico de interação Estado e sociedade, na saúde antes mesmo da democratização, que podem ajudar a explicar a manutenção ou não de seus domínios de agência.

Por fim, vale destacar as características dos setores de políticas públicas, no que tange às estruturas estatais de provisão de serviços. Existem distinções importantes entre os setores da saúde e da assistência social, como tempo de consolidação no interior do Estado dos sistemas únicos e volume de recursos, que ajudam a explicar os limites e potencialidades para inovação.

CNS e CNAS: os caminhos distintos da institucionalização

É recorrente na literatura a associação entre a área da saúde e a origem dos conselhos gestores (AVRITZER, 2009). A participação social na saúde é fruto da aliança entre dois grupos de natureza distintas, mas complementares: o conhecido Movimento pela Reforma Sanitária, pautado na crise do sistema de prestação de serviços de saúde e na proposta de inversão da medicina curativa para a preventiva, e o Movimento Popular de Saúde, com a defesa da participação ativa dos cidadãos – usuários e profissionais – na melhoria dos serviços. A VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, seria o ápice da unificação da demanda dos movimentos pelas propostas de adoção de desenhos institucionais híbridos dos conselhos, de ampliação dos serviços, de atendimento universal e de um sistema único de saúde organizado nos três níveis da federação, que seria finalmente regulamentado na Constituição de 1988.

A Carta ainda prevê a participação social nas políticas públicas da área – fundamentos que serão depois consolidados nas Leis nº 8.080/90, que cria o SUS com princípios de universalidade, equidade e integralidade, e nº 8.142/90, que regula a participação no sistema por meio de conselhos e conferências. Os conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo nos três níveis da federação, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. Desse modo, consubstanciam-se duas mudanças radicais na política de saúde. A saúde passa a ser um direito universal, com atribuições governamentais para sua garantia, rompendo com o padrão de cidadania regulada, baseado na cobertura de saúde para aqueles inseridos no mercado de trabalho (SANTOS, 1979). Concomitantemente, deixa de ser matéria para especialistas e profissionais, incorporando a participação social.

A Constituição foi também fundamental para a institucionalização dos conselhos de assistência social e da própria política pública. A política de assistência social foi considerada, pela primeira vez, um direito social, com papel central do Estado na garantia da proteção social e pública a todos os cidadãos brasileiros (ALMEIDA; CUNHA, 2016). A promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, foi fundamental para definir o formato da política, bem como a previsão de conselhos e conferências, com funções de deliberação sobre a política pública e seus recursos.

Outra semelhança entre as áreas é que ambas possuíam um conselho nacional antes da Constituição de 1988, mas com características muito distintas do modelo atual focado no controle social. O CNS surge em 1937 como órgão de assessoria aos ministérios ligados à saúde, com membros indicados pelo Presidente e, após 1990, foi remodelado com base nos princípios do controle social. Já na assistência social, foi criado, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), cujos membros eram também indicados pelo Presidente, e sua principal função era analisar os documentos para certificação de entidades com fins filantrópicos (CNAS, 2013, p. 33).

Não obstante a forte institucionalização por meio de leis, a prerrogativa de deliberação sobre a política e recursos e a capilaridade dos conselhos nos municípios brasileiros, existem diferenças nas áreas que são importantes para explicação dos distintos padrões de interação Estado e sociedade observados nos últimos dois anos. São eles: o desenho institucional, as características da interação socioestatal e a institucionalidade da política pública.

Em relação ao desenho institucional, destacam-se fatores como composição, definição da presidência e funções deliberativas sobre a política. A composição do CNS, assim como dos demais colegiados subnacionais, segue o modelo de paridade com sobrerrepresentação da sociedade civil, que ocupa 50% das vagas com usuários e 25% com trabalhadores da área. Os demais 25% são distribuídos entre representantes governamentais e prestadores de serviços privados. No CNAS, a paridade se dá entre sociedade e governo, sendo que 50% das vagas da sociedade são distribuídas entre usuários, organizações civis/movimentos sociais e trabalhadores. Há também diferenças numéricas de representantes – CNS com 48 titulares (2 suplentes para cada titular) e CNAS com 18 titulares (1 suplente para cada titular). Desde 2006, o CNS passou por

uma reestruturação na composição e mudança na sua comunidade de política ligada ao movimento sanitário, dando maior peso aos trabalhadores não médicos – o segmento passou de 4 para 12 representantes – e para os usuários, incluindo representantes de minorias relacionadas às desigualdades decorrentes da raça, etnia, gênero, orientação sexual, preferência religiosa e portadores de determinadas patologias ou deficiências – de 5 para 13 representantes (CÔRTEZ, 2009).

O peso diferenciado dos usuários no CNS se reflete também na participação ativa, em termos de presença, assiduidade e coordenação das reuniões, além de um desempenho na construção das pautas do CNS – o que permite a inclusão de temas do interesse dos usuários na agenda de discussões (SILVA *et al.*, 2009). No que tange à ocupação da presidência e dos membros da mesa diretora na saúde, os cargos são eletivos. No CNAS, a presidência também é eleita entre os membros do conselho, mas fica assegurado no regimento interno que, em um mandato de dois anos, sociedade civil e governo se alternem a cada ano na função de presidente e vice-presidente. O conselho não possui mesa diretora eleita, apenas secretaria executiva composta por corpo técnico e administrativo próprio dos servidores do ministério correspondente.

O segundo fator que diferencia os conselhos são as interações socioestatais e a consequente sedimentação da política. As tradições organizativa e participativa da saúde e da assistência social são distintas. A tradição organizativa dos profissionais e prestadores na área de saúde data da década de 1930, assim como o Conselho Nacional e depois as conferências; a primeira realizada em 1942 (LABRA, 1993). A articulação com atores estatais, por meio da ocupação de cargos na burocracia, ainda no governo militar e, também, de alianças com partidos políticos e Legislativo, principalmente PMDB e PT durante os anos 1980, marcarão a história do movimento e sua mútua constituição com o Estado (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017). Durante o período da redemocratização, o associativismo na área da saúde cresceu exponencialmente em número de associações profissionais e de setores urbanos e rurais, com destaque para dois grandes movimentos: o sanitarista e o popular de saúde (AVRITZER, 2009).

O associativismo da assistência social mistura, ao longo do século 20, militância e filantropia entre as “associações mutualistas” (JESUS, 2007). Nesse campo, a dependência do Estado e a relação mista público-privado se mantêm mesmo depois da Constituição de

1988 e da aprovação da Loas, em 1993, com uma instável coordenação estatal (VAITSMAN *et al.*, 2009). A ênfase na filantropia impactou o que os conselhos consideraram como sociedade civil a ser incluída – especialmente profissionais e entidades prestadoras. Diferentemente da área de saúde formada por movimentos sociais prévios que fundaram as bases do CNS, no CNAS, o seu fortalecimento se dará a partir dessa rede ampla de atores políticos, ligados ao PT e à defesa da política, que migrou para o Governo Federal, a partir de 2003, e contribuiu para a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (GUTIERRES, 2018). Somente após a regulamentação do Suas, aprovado na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, que o sistema privado passou de principal a complementar com a criação de uma vasta rede pública de serviços. Além disso, a interação socioestatal nos conselhos e no CNAS se altera, pois o mesmo passa a exercer finalmente o papel de deliberar sobre a Política Nacional de Assistência Social, deixando de exercer sua função exclusivamente cartorial de certificação das entidades beneficentes⁷ (SPOSATI, 2013). O afastamento desses representantes governamentais da administração federal, com compromisso com a agenda do Suas, será central para compreender a forma diferenciada de reação (não reação) ao *impeachment* no interior do conselho. Nesse caso, o hibridismo das ativistas, ou múltipla filiação, desafia as análises focadas apenas no associativismo civil e na força dos usuários nas IPs como fatores que explicam maior capacidade de deliberação.

No que se refere aos setores de política pública e sua institucionalização no interior do Estado, a saúde pública é transformada no pacto constitucional de 1988. A forte indução federal por meio de regulamentação e incentivos à adesão ao SUS fez com que o sistema já estivesse consolidado na década de 1990 (ARRETCHÉ, 1996). A universalização e municipalização do atendimento, por meio de atribuições governamentais para a garantia do direito, veio acompanhada da exigência de participação social para controle da formulação da política e dos recursos do fundo próprio. Já no caso da assistência social, apesar da sua constitucionalidade como política social, apenas nos anos 2000 a área inaugurou um novo ciclo, com a formação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, criando as condições organizacionais para a integração entre diferentes programas assistenciais, em um único ministério (VAITSMAN *et al.*, 2009). Além das diferenças de consolidação dos dois sistemas, tratam-se de

⁷ A Lei nº 12.101, de 2009, transfere para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a função de concessão e renovação de certificados.

políticas com recursos financeiros e humanos variados que influenciam a capacidade de incidência dos conselhos.

O CNS: as reações e o experimentalismo

Entre 2016 e 2018, o CNS e as organizações que o compõem recorreram a variados repertórios de interação. É importante destacar que contribuiu para isso a conjuntura do *impeachment*, mas também a relação paulatina de desgaste com o Governo Federal. As atas relatam as solicitações de audiências com a Presidenta Dilma e outros atores políticos, como Eduardo Cunha e Renan Calheiros, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal respectivamente, na tentativa de lidar com a crise política e tentar conter medidas de redução de recursos na área. De acordo com uma entrevistada (S), esses encontros eram mais uma iniciativa do Conselho do que da Presidenta, que não chamava a sociedade para conversar: “eram os movimentos sociais que organizavam audiências com ela”. A ata da reunião de dezembro de 2015 mostra essa relação difícil com a Presidenta: os conselheiros relatam que apesar da importância de seu comparecimento na abertura da 15ª Conferência, ela deveria ouvir mais o controle social. A tensão entre conselho e o Executivo federal seria prévia à saída da Presidenta, por exemplo, quando há troca de ministro⁸ ou é sancionada a lei que amplia a atuação do capital estrangeiro na saúde do Brasil⁹. O enfrentamento entre o CNS e o governo se dará aberta e diretamente durante a gestão do ministro Ricardo Barros, Governo Temer, o qual defende no Conselho a adoção de planos de saúde privados “acessíveis” à população de baixa renda. A crise política e várias medidas que levaram a perdas na saúde, como a diminuição dos recursos do pré-sal e o ajuste fiscal promovido pela EC-95, levaram a uma série de inovações na atuação do CNS e uma postura direta de enfrentamento com o governo, que vai além da política pública e inclui avaliação sobre o contexto político.

[Representante da Contag¹⁰] informou que a Frente [Parlamentar da Saúde]

⁸ Quando Dilma Rousseff substituiu um ministro próximo ao Movimento Sanitário, Arthur Chioro, para manter a coalização com o PMDB e indicou Marcelo Castro.

⁹ Lei nº 13.097, que altera a Lei nº 8.080, que definiu o SUS.

¹⁰ Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

programou várias ações diante do momento que se vive no país e no dia 6 de maio, às 8h30, na entrada do Senado Federal, será realizada “campanha” com “vacinação simbólica contra o golpe” e “entrega de pílulas da democracia” (Trecho da ata da reunião, maio, 2016).

Ele mudou tudo, na verdade é o que estamos vendo aqui, [...] verdadeiros absurdos, retrocessos que estão vindo sem nenhuma vergonha, sendo postos dentro desse pleno do CNS [...] nós temos que, temos que estar fazendo esse embate que estamos aqui constantemente fazendo, com perspectivas muito ruins para a saúde pública brasileira (Trecho da fala do Entrevistado I - representante dos trabalhadores).

No que diz respeito às estratégias próprias da participação institucional, o período analisado foi marcado pela elaboração de notas públicas, manifestando posição diante de diversos projetos legislativos (dentre eles a PEC nº 358¹¹, a PEC nº 451¹², o PL nº 4330/2004¹³, as MP nº 664¹⁴ e nº 665¹⁵); adoção de moções de repúdio (à PEC nº 143/2015¹⁶, ao PLP nº 257/2016¹⁷ e à PEC nº 287¹⁸); redação de minutas de recomendação ao congresso e ao presidente; redação de cartas de apoio a ações de movimentos sociais, de outros conselhos ou a projetos de lei que trariam algum benefício ao SUS; e elaboração de manifestos em defesa do SUS.

O momento de crise levou à reflexão acerca do próprio funcionamento do conselho. Um dos diagnósticos anteriores que ganhou força diz respeito ao “encastelamento dos movimentos” que participam do CNS e à consequente despolitização do debate, tanto na sociedade quanto no Legislativo em relação à política de saúde e sua garantia como direito – diferentemente da atuação dos movimentos durante a redemocratização (MENICUCCI, 2011; COSTA; VIEIRA, 2013). Os entrevistados relatam que a participação social em saúde se tornou um fim em si mesma e concentrada nos espaços do Executivo, e que o CNS e seus conselheiros vêm buscando formas diferenciadas de aproximação com a sociedade e o público que representam. Para os conselheiros, a representatividade é um dos dilemas que enfrenta, sendo preciso reinventar o conselho para que a sociedade se aproxime mais dele (Entrevistas O, Q).

A mídia tradicional é um recurso importante de mobilização do CNS, como pode ser comprovado pela coletiva de imprensa dada pelos conselheiros, a fim de manifestar o posicionamento do CNS em relação à aprovação da PEC 358, além da utilização dos rádios para a manifestação do posicionamento do conselho. A adoção de novas plataformas de mídias digitais, porém, é uma das principais inovações organizacionais na saúde. O conselho possui uma equipe de comunicação formada por quatro jornalistas para cuidar das páginas nas mídias sociais do CNS: o Facebook – plataforma mais utilizada (79.635 pessoas)¹⁹, o Blog da Saúde, o Twitter e o Youtube. Ademais, o conselho possui *website* oficial e divulga informações na plataforma SUSConecta²⁰. As atas registram momentos de reuniões nos quais é solicitado aos conselheiros que usem *hashtags* específicas para divulgar campanhas e defender o SUS nas redes sociais. O posicionamento político na página do Facebook também se intensificou desde o início da campanha pública para o *impeachment* da Presidenta, ampliando o confronto com o Governo Federal. A análise de conteúdo das postagens mostra como a página criada em 2012 foi se transformando ao longo dos anos, intensificando o número de postagens a partir de 2016 e, conseqüentemente, a interação com usuários, na forma de curtidas, comentários e compartilhamentos. Além disso, deixou de servir apenas para a prestação de contas das ações do conselho para adotar postura política a respeito do *impeachment*, mudanças governamentais e nas políticas de saúde. Foi nas redes sociais que o CNS se posicionou de forma mais contundente em relação ao processo de *impeachment* e à posse de Temer, utilizando diversas *hashtags* como forma de mobilização, tais como: #NenhumPassoAtrás, #CorteZero, #SUSéDemocracia,

#FORATEMER, #justiçajustijustija, entre outras. As redes também foram espaços para chamada de mobilizações e divulgação de uma petição pública *online* em defesa do SUS e contra o corte de investimentos na saúde.

O CNS não utilizou apenas estratégias próprias da participação institucional. Os entrevistados indicam uma variedade de repertórios de interação entre sua organização/movimento, o próprio conselho e o Estado. Entre os mais citados como estratégias dos movimentos destacam-se o *lobby* no Congresso (11 de 15 entrevistas) e nos legislativos locais (4), a realização de protestos (7), a participação em outras instituições de controle social (6), as organizações de congressos e encontros entre participantes do movimento (5), as alianças com atores do Judiciário e Legislativo (3) e greves (3). Nas palavras de uma entrevistada, o *lobby* que sempre foi feito pelas organizações, mas não anunciado devido a sua não regulamentação, agora se transformou em *advocacy* junto ao Congresso e está cada vez mais presente.

Embora as rotinas de protesto e proximidade junto ao Legislativo sejam mais adotadas pelas organizações e movimentos da saúde, o período inaugurou uma importante fase de experimentação em que esses repertórios são mobilizados a partir do CNS, além da interação que o conselho estabelece com outros atores estatais, como o Judiciário. No que tange aos protestos e ação direta, desde 2016 o controle social da saúde tem sido convocado a ocupar as ruas, com atos em frente ao Congresso Nacional e ao Ministério da Saúde. As mobilizações mais relevantes foram o ato político no primeiro dia da Conferência Nacional de Saúde (dezembro de 2015), reunindo 10 mil pessoas em frente ao Congresso, e os atos que se seguiram a partir da posse de Michel Temer: o São João de Luta em Defesa do SUS (junho de 2016); a 2ª Marcha em Defesa do SUS e da democracia (julho de 2016) e o ato “+ direitos - depressão”, contra as reformas da previdência e trabalhista, ocorrido em abril de 2017, na rodoviária de Brasília. Nesse último, a reunião do CNS foi deslocada para a rodoviária de Brasília e foi relançada a Frente em Defesa do SUS (ABRASUS) – lançada em 2015 –, que reúne conselhos de saúde, entidades representativas, movimentos sociais, parlamentares, gestores e a sociedade civil. O objetivo da Frente é reforçar, por meio das medidas políticas e judiciais cabíveis, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI-5633 e ADI-5658) que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) e questionam a constitucionalidade de dispositivos da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela os gastos da União por 20 anos e, assim, agrava o histórico quadro de subfinanciamento do

SUS. O CNS se junta a essa defesa ativando o Judiciário, especialmente o STF, como agente mediador da relação entre o espaço de participação e o governo.

O repertório de interação com o Legislativo, modular no caso dos movimentos de saúde desde a redemocratização, parece retomar sua importância. Com a singularidade de ser adotado pelo próprio CNS. A atuação junto ao Congresso foi uma estratégia para reverter a aprovação da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)²¹ que ocorreu na Comissão Interna Tripartite (CTI), em julho de 2017, sem considerar os apontamentos destacados pelo CNS. Desde 2013, também corre no Congresso a proposta de iniciativa popular – Projeto Saúde +10²², que destina 10% da receita bruta da União para a saúde e obteve a assinatura de 1,9 milhão de eleitores, mesclando formas de ação direta para pressionar deputados e representação. Os entrevistados relatam a dificuldade de parceria com o Congresso e a busca sempre por alguns parlamentares aliados e participação de audiências públicas – política de proximidade (Entrevista R). Parte da 286ª Reunião Ordinária do CNS, em outubro de 2016, foi realizada no plenário da Câmara dos Deputados para discussão da PEC 241 que propunha novo regime fiscal.

A chamada política de proximidade não se resumiu ao Legislativo. É possível ver que o conselho vem experimentando uma fase de aproximação com o Judiciário. Vários entrevistados relataram que o Ministério Público tem sido visto como um parceiro do conselho, a aproximação com alguns procuradores e a participação deles nas reuniões do CNS têm ajudado na orientação jurídica dos conselheiros no sentido de fazerem valer legalmente seu papel deliberativo (Entrevistas H, I, L, O, S).

No que tange às variáveis que distinguem os conselhos apontadas na seção anterior e que podem ter efeito sobre a experimentação nos repertórios, é possível perceber que o desenho institucional continua relevante, mas algumas variáveis importam mais. No caso da saúde, o peso numérico e a pluralidade dos usuários e movimentos na atuação do conselho, bem como sua autonomia administrativa (recursos financeiros e humanos, como funcionários e rede de jornalistas) em relação ao governo faz diferença na atuação. Durante toda a fase analisada, o conselho possuiu a mesma composição, a qual foi alterada somente em meados de 2018. Diante da mudança profunda no padrão histórico de interação Estado e sociedade na área, foi possível perceber que a força da tradição associativa, ou o que Abers *et al.* (2014) chamam de maturidade dos movimentos, é um elemento que ajuda no acionamento de repertórios. Os conselheiros foram capazes de ativar redes na sociedade e no governo para resistir a possíveis mudanças, propondo inclusive formas inovadoras como a chamada para marchas e protestos. Além do mais, a institucionalidade da política pública e seu processo histórico de sedimentação social, bem como as normas que garantem o aspecto deliberativo do CNS, têm sido fundamentais para o acionamento de outras instâncias, como o Judiciário e o Legislativo. A pesquisa não cobre um estudo sobre a burocracia, mas é possível perceber pela leitura das atas e nas reuniões presenciais que a mudança dos representantes governamentais, pós afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, gerou uma imediata reação no processo deliberativo, em termos de maior animosidade entre esses e os representantes sociais, que chegaram a tratar os representantes do ministério como golpistas e a exigir respeito com o controle social. Nesse caso, a ausência de “aliados” no Estado também serviu de estopim para a inovação.

CNAS: reações e não-reações

A Política Nacional de Assistência Social sofreu impactos diretos no seu funcionamento após o *impeachment* presidencial. Entre as mudanças, destacam-se a reestruturação do ministério que, em 2016, juntou-se ao de Desenvolvimento Agrário, se tornando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA); a alteração no regulamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por meio do Decreto nº 8.805, de julho de 2016 (altera a maneira de concessão do benefício, por exemplo, a partir da

inclusão dos usuários no cadastro único); as incertezas acerca das regras e funcionamento do Bolsa Família e dos serviços socioassistenciais; a introdução do Programa “Criança Feliz”, que altera o funcionamento e retira recursos da prestação de serviços; e a perda de recursos na proposta orçamentária de 2017 com a EC 95/2016.

Contudo, diferentemente da tensão entre conselho e Governo Federal vista na saúde, a análise das atas mostra que, antes de maio de 2016, as reuniões ordinárias do CNAS não fizeram menção aos acontecimentos políticos. Após maio, a crise política aparece nas falas de alguns conselheiros da sociedade e algumas mobilizações são feitas no conselho. É importante destacar que organizações da assistência social, ativistas e fóruns estaduais de usuários da assistência começam a pressionar o CNAS por um posicionamento. Em maio de 2016, a Federação Nacional dos Assistentes Sociais (Fenas) apresentou carta em defesa da Política da Assistência Social e do Suas, a qual foi respaldada pelo CNAS. Vale destacar que o posicionamento político do CNAS a respeito das alterações nas regras do BPC se dá na forma de nota (ata da reunião ordinária, 24 de julho, 2016). Nos meses posteriores, o CNAS continuou a abordar a questão. Em agosto de 2016, encaminhou-se que a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do Conselho acompanharia os desdobramentos da proposta. Em setembro de 2016, alguns representantes da sociedade civil mostraram reservas com relação à nova operacionalização do BPC, uma vez que tal decreto “não pode estar acima das leis, sendo que o mesmo fere muitos artigos da Loas”, conforme comentado pela representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF). Segundo o representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), tais decisões governamentais poderiam ser vistas como um “ataque constitucional” sobre os direitos sociais e trabalhistas (ata da reunião ordinária, setembro, 2016: 8).

Na mesma reunião, a Comissão de Normas solicitou à presidência ampliada do conselho que houvesse “uma reunião extraordinária em outubro de 2016 com a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, para tratar da regulamentação do decreto nº 8.805/2016”, propondo, também, uma reunião conjunta com a Comissão de Acompanhamento aos Conselhos (ata da reunião ordinária, setembro, 2016: 24). A PEC nº 241 também mobilizou o colegiado que votou pela elaboração de uma comissão para a sua análise, composta por conselheiros da sociedade civil e do governo, o que gerou novamente uma nota do CNAS. O Conselho

ainda emitiu a Resolução 22/2016 com posicionamentos contrários ao texto da PEC 287/16 da reformada previdência (que visava alterar o artigo 203²³ da Constituição), a qual foi entregue ao Congresso Nacional durante uma das reuniões de sua Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Por fim, em março de 2017, o conselho emitiu um manifesto em defesa do BPC, o qual foi endossado pelo CNS, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa de Deficiência (Conade), pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Desse modo, observamos o caráter predominantemente “comunicativo” das manifestações do CNAS, frente às mudanças políticas. As contestações às medidas governamentais aparecem nas atas geralmente associadas aos mesmos atores representantes do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (Fonseas), que, pela característica de representação dos gestores locais, temiam as mudanças bruscas na política.

É possível perceber também a mobilização dos atores para além do espaço institucional, por meio da tentativa de uma política de proximidade com atores políticos relacionados ao debate do BPC. Na reunião de julho de 2017, a vice-presidente relatou uma conversa que teve com um grupo de deputados federais, em especial com a deputada Janete Capiberibe, do Amapá, a respeito da realização de uma audiência pública para tratar sobre a reforma da previdência e os impactos na vida dos usuários do BPC. Destaca-se também uma tentativa direta de diálogo entre o conselho e o governo em novembro de 2017, em que uma comissão composta por seu presidente e outros membros se reuniu com representantes do Ministério da Fazenda para tratar da proposta orçamentária da assistência social para o exercício de 2018²⁴. Foi lançado um abaixo-assinado digital para apoio à nota de repúdio do CNAS contra os cortes da proposta orçamentária da assistência social. Ademais, destaca-se a criação de uma Frente Parlamentar em Defesa do Suas na Câmara dos Deputados, cujo lançamento no dia 07 de novembro do mesmo ano teve a presença do presidente do conselho e outros conselheiros da sociedade civil. A leitura das atas também revela a realização

²³ Tal artigo traz que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, de forma independente da contribuição à seguridade social.

²⁴ Disponível em: <<http://ipea.gov.br/participacao/destaques/162-noticias-destaques-media/1698-cn-as-ministerio-fazenda-suas>>. Acesso em 01/10/2018.

de audiências com membros do Poder Legislativo para discutir a questão do BPC. Até o fechamento deste artigo foi possível perceber atuações dos conselheiros diretamente na Câmara dos Deputados para solicitar recomposição do orçamento da assistência social para 2019.

A análise documental revela a insatisfação com relação às medidas governamentais adotadas, com foco nas questões orçamentárias e no funcionamento da política, em vez de um posicionamento direto acerca do *impeachment*. As entrevistas com atores da sociedade civil mostram uma insatisfação dessas organizações, no que tange à mudança de posicionamento governamental nas reuniões do conselho e especialmente com o corte de gastos. É possível perceber que as organizações também buscaram acionar a intermediação do Ministério Público e defensorias, participando de manifestações nas ruas organizadas por centrais sindicais ou cientes do embate político a ser enfrentado (Entrevistados A, B, D).

Sendo assim, embora internamente no conselho as reações apareçam de maneira essencialmente institucional e formal, por meio de notas, e pareça haver não reação do ponto de vista da política nacional, é importante investigar as inovações para além do CNAS. Algumas pistas das entrevistas sobre a presença de uma ação extrainstitucional parecem se confirmar ao analisar outros mecanismos de mobilização dos ativistas na área. As mídias sociais utilizadas pelo CNAS, como sua página no Facebook e o Blog²⁵, não parecem ser também o espaço da resistência mais aberta ao governo e explicitação dos conflitos, pois reproduz o caráter predominantemente formal para divulgação de notícias institucionais, de eventos e reuniões ordinárias (ALMEIDA, 2019). Uma das entrevistadas, funcionária governamental que administra a página, bem como outras formas de divulgação e de comunicação do conselho, destacou que não era função das mídias sociais ou do próprio conselho adotar posicionamento político, especialmente porque o colegiado é formado por metade de atores governamentais e metade da sociedade. Caberia então aos próprios conselheiros adotarem tal postura, se assim o desejassem.

Fora do circuito institucional, uma rede de ativistas se destaca: o “Mais SUAS”, que faz uso tanto de um Blog²⁶ quanto de uma página no Facebook para denunciar abertamente

²⁵ <https://blogcnas.org/>

²⁶ <https://maissuas.org>

o *impeachment* e as medidas governamentais contrárias à política. As postagens do Blog mostram que o movimento se iniciou durante as eleições de 2014 e depois as publicações se intensificaram com a crise política de 2016. Esses canais são utilizados inclusive para pressionar o CNAS a tomar posição sobre o desmonte da política pública. Embora não haja menção explícita sobre seus criadores, parecem fazer parte dessa rede algumas ativistas da política que foram importantes para sua construção e que, após o afastamento de Dilma Rousseff, também saem do governo.

Essa insatisfação crescente da comunidade de política chega ao seu ápice na realização da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2017. A leitura do blog sobre esse período mostra que as conferencistas entraram em embate direto com o CNAS e com os representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), acusando a omissão a respeito dos direitos perdidos. Os embates começam na definição da metodologia do debate, logo no início e durante a fala de abertura da Secretária Nacional de Assistência Social, Maria do Carmo Brandt Carvalho. Ao declarar que o Suas não havia sido desmontado, o plenário irrompeu em vaias e não permitiu mais a continuidade da palestra. Ao contrário das deliberações das últimas conferências nacionais de assistência social, cujos documentos continham centenas de deliberações²⁷, a Resolução 21, de dezembro de 2017, que publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, tem um caráter de manifesto e defesa da política de assistência social. São vinte deliberações divididas em 4 eixos. As principais decisões foram a desvinculação completa do Programa Criança Feliz do Suas, a recomposição do orçamento – inclusive com ações no STF – e a defesa do BPC. Apesar da luta contra o Programa, dias depois da conferência, o governo, em comunicação para os coordenadores, declara que não reconhece a deliberação. Em 2018 o CNAS aprova a liberação de recursos para o Criança Feliz, também contrariando a conferência.

As modificações na composição do conselho, principalmente no que tange ao perfil governamental, serão importantes para compreender as reações e não reações no seu interior. Como mostra Gutierrez (2018), a política de assistência social foi construída por ativistas que utilizaram como estratégia a mediação do partido e a ocupação de posições no Estado – desde as gestões municipais e estaduais petistas – para influenciar nas

²⁷ A resolução 01/2016 do CNAS com as deliberações da X Conferência Nacional apresenta 40 deliberações como prioridades para regiões, mais 71 deliberações divididas em 5 dimensões.

decisões e no processo de implantação do Suas. Desse modo, longe de fazerem oposição ao conselho, esses atores governamentais – à frente principalmente na SNAS – teriam sido importantes para reorganizar e direcionar o conselho para pautas que eram bandeiras da comunidade de política, especialmente no que tange à especificação das entidades de assistência social – demandada na configuração do novo sistema único – e à retirada da certificação de entidades do âmbito do conselho, de maneira que o mesmo passasse a deliberar sobre a política.

Desde o *impeachment*, ocorreram duas mudanças de composição no CNAS, que demonstram a “dança das cadeiras” no Governo Federal em termos de ocupação de cargos e a mudança ao mesmo tempo de perfil dos representantes governamentais. Uma pesquisa no Portal da Transparência sobre as pessoas que ocupavam/ocupam essa posição nas três gestões, 2014/2016; 2016/2018 e 2018/2020, mostra o seguinte perfil:

	2014/2016	2016/2018	2018/2020
Vínculo na administração pública federal (APF)	1	6	3
Livre provimento	2	1	4
Livre provimento vindo de cargos efetivos nos estados e municípios	4	-	-

Fonte: Portal Transparência Brasil, representantes governamentais titulares.

De nove representantes governamentais titulares no conselho, duas vagas são destinadas ao Fonseas e ao Congemas, indicados pelos seus pares. Nas vagas restantes, percebe-se que o governo Dilma manteve a participação de ativistas na área, vinda especialmente de outros órgãos, de estados e municípios (4). A partir da composição de junho de 2016, em momento de acirramento da crise e com a presidenta afastada, a composição se altera completamente incluindo majoritariamente pessoas com vínculo com a APF de diferentes secretarias, não mais da SNAS. Algumas delas tampouco terminam o mandato, como é o caso do presidente Fábio Bruni, que após a conferência nacional pede exoneração juntamente com outros dois representantes com vínculo no serviço federal que perdem o cargo comissionado, e outro representante de livre provimento que é exonerado. O perfil da nova composição em 2018 apresenta mais pessoas de cargo de livre provimento e três pessoas com vínculo, alguns deles mudando sua função no Executivo, recebendo funções gratificadas a partir de Temer.

Seria necessário fazer uma análise qualitativa, incluindo entrevistas entre esses atores e outros que permaneceram no ministério para identificar como os “aliados” da política estão atuando. Contudo, os dados revelam que houve sim uma alteração significativa na composição, e que a grande maioria dos atores, reconhecidos como ativistas na política e com vínculos com o partido, afastaram-se do conselho e/ou da administração federal. Sendo assim, o caso do CNAS mostra a importância de ir além da divisão governo *versus* sociedade, pois a novidade estaria na atuação de um grupo de ativistas que, embora caracterizado como um movimento social da assistência (GUTIERRES, 2018), era ao mesmo tempo representante governamental. A menor institucionalização da política, bem como as diferenças em termos da sociedade civil no conselho, seriam também fatores relevantes para compreensão da menor experimentação no interior do CNAS.

Considerações finais

Este artigo aliou duas literaturas que geralmente caminham de maneira paralela: a de movimentos sociais e a de instituições participativas. A partir do conceito de repertórios de interação foi possível comparar as distintas reações e resistências nos conselhos nacionais de assistência social e de saúde, ao mesmo tempo que variáveis relativas ao estudo das IPs foram centrais para iluminar algumas distinções entre eles.

A comparação entre os conselhos mostra algumas diferenças significativas não apenas no uso de alguns repertórios, como na intensidade de sua manifestação e conteúdos distintos. Em relação à participação institucional e mudanças organizacionais, ambos os conselhos fizeram uso vasto de comunicações, como notas e cartas à comunidade e aos políticos, adotando, no caso da assistência, até mesmo resoluções. O CNS, todavia, apresenta comunicações mais abertamente contrárias ao governo com moções de repúdio e manifestos direcionados à sociedade e aos políticos. A política de proximidade também parece ser buscada por ambos setores, especialmente em relação ao Legislativo. Na saúde, destacam-se também o contato e as iniciativas jurídicas que colocam o Judiciário e atores dos órgãos da justiça como intermediários institucionais importantes para fazer valer seu poder deliberativo e retroagir medidas consideradas ilegítimas.

No que tange ao repertório de protestos, este não é acionado a partir do CNAS, embora alguns atores da sociedade civil tenham relatado participar de manifestações convocadas por centrais sindicais. No CNS, a singularidade está justamente na adoção de marchas e protestos pelo próprio conselho e na tentativa de se reconectar com redes da sociedade civil e com a sociedade por meio de redes sociais, de modo a (re) politizar o debate antes estritamente focado no ambiente institucional e a explicitar o confronto com os atores governamentais. A pesquisa não tem elementos para discutir a ocupação de cargos na burocracia, mas é possível indicar que a ausência de aliados do Estado dialogando diretamente com as IPs é um fator importante para alavancar as inovações na saúde e a reação externa no CNAS.

Quanto às adaptações propostas ao conceito de repertórios e à pesquisa sobre eles, o estudo confirma a ideia de que a experimentação de repertórios reflete as rotinas apreendidas historicamente, bem como é fruto da criação cultural dos atores. Mas também revela a necessidade de matizar alguns pressupostos desse conceito. Tomando os atores e movimentos como unidades de análise, é possível se deslocar de uma noção reificada que atribui características confrontacionais ou colaborativas a determinados repertórios. Ademais, é crucial atentar para o conteúdo dos repertórios, as formas distintas de ação e para a criatividade dos atores no interior das IPs, inclusive no que tange ao acionamento de repertórios que, mesmo sendo modulares de alguns movimentos, tornam-se singulares ao serem aplicados ao contexto institucional.

Enquanto a literatura aponta para o fato de que repertórios distintos têm pesos variados na institucionalização de uma política (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017), o foco nas IPs permitiu perceber inversamente que graus variados de institucionalização da política e dos movimentos influenciam a experimentação dos repertórios. Para além da maturidade dos movimentos, foi importante prestar atenção em condicionantes das próprias áreas e espaços. O peso diferenciado de poder entre governo e sociedade em ambos os conselhos, os laços históricos construídos entre atores políticos, sociais e partidários, e os graus de institucionalização da política são fatores importantes para diferenciar as formas de resistência adotadas. Na assistência social, em que o histórico de laços com atores políticos parece mais centrado nos representantes governamentais no conselho, e que os ganhos de institucionalização da política são recentes e conquistados a partir de um mesmo partido no poder, a saída paulatina destes atores redundou na menor reação no

interior do conselho, comparado com a saúde, e maior resistência fora dele. Pesquisas comparativas em outras áreas de políticas e a partir de 2019, com a mudança na política no nível nacional, podem ser um interessante caminho para visualizar como se comportarão as IPs e seus atores.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American politics and society*, 61 (2), Special Issue, 2019. p. 21-42, 2019.

ABERS, Rebecca; Von BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, ano 13, v. 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: F. M. Rossi e M. von Bülow (orgs.). *Social movements in Latin America: new theoretical trends and lessons from a mobilized regions*. London: Ashgate, 2016.

ALMEIDA, Debora R. *Brazilian participatory institutions and digital accountability*. Trabalho apresentado na "International Conference on Chinese Governance in a Global Context", School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, China, 2019.

ALMEIDA, Debora R.; CUNHA, Eleonora S. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical policy studies*, v. 10, p. 284-304, 2016.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

AVELINO, D *et al.* Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipe de apoio e estratégias de sobrevivência. Textos para discussão, Ipea, n. 2340, p. 1-76, 2017.

AVRITZER, L. (org.). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins, 2009.

BALÁN, P. E. *Conflicto y democracia. Notas sobre una discusión teórica irresuelta* [Mimeo], 2010.

CLEMENS, Elisabeth S. Organizational repertoires. In: Jeff Goodwin e James Jasper (eds.). *The social movements reader: cases and concepts*. Oxford: Blackwell Publishing, Second edition, p. 211-225, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Orientações gerais do conselho nacional de assistência social para a adequação da lei da criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS*. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência social e construção do Suas – balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. In: D. R. A Colin, J. F. Crus, L. M. S. Tapajós e S. A. Albuquerque (orgs.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS. 2013. p. 42-65.

CÔRTEZ, Soraya V. (2009). Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Caderno de saúde pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 1626-1633, 2009.

COSTA, Ana Maria; VIEIRA, Natália. Participação e controle social na saúde. In: Fiocruz. *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013, v. 3, p. 237-271.

GOLDSTONE, Jack A. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: _____. (org). *States, parties, and social movements*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2003. p. 1–24.

GURZA LAVALLE, Adrián; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETICHE, Marta (org.). *Trajelórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: CEM, 2015. p. 51–78.

GURZA LAVALLE, Adrián *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *CEM, Texto para discussão*, nº 19, 2017.

GUTIERRES, Kellen A. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social. *Lua Nova*, 105, p. 81-114, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O Conselho Nacional de Saúde na visão de seus conselheiros. *Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*, 2012.

JESUS, Ronaldo P. *Associativismo no Brasil do século XIX: repertório crítico dos registros de sociedades no Conselho de Estado (1860-1889)*. *Revista de História*, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, p. 144-170, 2007.

KRIESI, Hanspeter. *The political opportunity structure of new social movements: its impact on their mobilization*. In: J. C. Jenkins e B. Klandermans (eds.). *The politics of social protest: comparative perspectives on states and social movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. p. 167-198.

LABRA, Maria Eliana. Associativismo no setor saúde brasileiro e organizações de interesse do empresariado médio. *Physis, Revista Saúde Coletiva*, v. 3, n. 2, p. 193-225, 1993.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no Governo Lula. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 20, n. 2, p. 522-532, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. São Paulo: Unesp, 2017.

MISCHE, A. *De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política*. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 134-150, 1997.

MOUFFE, Chantal. *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso, 2013.

PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, M. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, ano 16, v. 28, n. 1, 2013. p. 124-143.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Dos movimentos sociais às manifestações de rua: o ativismo brasileiro no século XXI, Política e Sociedade*, v. 13, n. 28, p. 13-34, 2014.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. *A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias*, Ano 13, v. 28, p. 86-125, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 20-40.

TILLY, Charles. *How to detect, describe, and explain repertoires of contention*. Mimeo, 1992.

_____. *Identity, boundaries & social ties*. Boulder, CO/Londres: Paradigm Publishers, 2005.

_____. *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TRINDADE, T. A. *Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.


VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela R. B.; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

ZAREMBERG, G.; A. MUÑOZ. *Redes y jerarquías*. Representación, participación y conflicto local en América Latina. v. 2. Canada: IDRC; Mexico: Flacso, 2013.

Debora Rezende de Almeida

 <https://orcid.org/0000-0003-4752-8892>

Professora Adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Recebeu a Menção Honrosa por sua tese de doutorado (Prêmio CAPES 2012) e o prêmio de melhor livro pela Associação Brasileira de Ciência Política por "*Representação Além das Eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*". Atua nos seguintes temas: representação política, deliberação e participação e já publicou em periódicos nacionais e internacionais, como a Revista Brasileira de Ciências Sociais, Representation, Critical Policy Studies, entre outros.

 E-mail: deboraalmeida@unb.br

Anne Karoline Vieira

 <https://orcid.org/0000-0002-3609-7786>

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília - UnB. Mestre em Ciência Política – UnB. Graduada em Ciências Sociais – Unimontes. Membro do grupo de pesquisa Resocie – Repensando as relações entre sociedade e estado. Bolsista CAPES.

 E-mail: annervieira@gmail.com

Gabriella Kashiwakura

 <https://orcid.org/0000-0002-9734-6440>

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

 Email: gabriella.tanmye@yahoo.com.br

Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal

Meryellem Yokoyama Neves

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

Rafael Pereira Ocampo Moré

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

Resumo

As instituições federais de ensino superior (Ifes), constituídas nas formas de fundações ou autarquias, por fazerem parte da administração pública, estão obrigadas a seguir as regras da licitação. Desse modo, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por ser classificada como uma autarquia federal e estar sujeita às normas especificadas na Constituição Federal, deve adotar a licitação como meio para efetivação de suas compras. Esta pesquisa propõe analisar os cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, no período de 2014 a 2018. A pesquisa, quanto aos fins, caracteriza-se como aplicada e descritiva. Quanto aos meios, foram utilizadas as pesquisas de campo, documental e bibliográfica. Dessa forma, considerando as informações identificadas a partir do cumprimento do objetivo, observa-se que a fase interna é de extrema importância para o sucesso da licitação, pois os principais motivos de cancelamento de itens, identificados neste estudo, estão relacionados diretamente à especificação do objeto e pesquisa de preços, os quais possuem relação direta com a fase preparatória do certame. Ações de aprimoramento para os processos de compras e licitações foram propostas; entre elas destaca-se a necessidade de maior conscientização e capacitação por parte dos servidores requerentes quanto às suas atribuições na fase interna do certame.

Palavras-chave: compras e licitações, pregão eletrônico, administração universitária

Pregón electrónico: un estudio de las causas del cancelación de artículos en una universidad federal

Las instituciones federales de enseñanza superior (IFES), constituidas en las formas de fundaciones o autarquías, por formar parte de la administración pública, están obligadas a seguir las reglas de la licitación. De este modo, la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), por ser clasificada como una autarquía federal y estar sujeta a las normas especificadas en la Constitución Federal, debe adoptar la licitación como medio para la efectivización de sus compras. Esta investigación propone analizar las cancelaciones de artículos de material de consumo en pregones electrónicos realizados en el ámbito de la Universidad Federal de Santa Catarina, en el período de 2014 a 2018. La investigación, en cuanto a los fines, se caracteriza como aplicada y descriptiva, se utilizaron las investigaciones de campo, documental y bibliográfica. De esta forma, considerando las informaciones identificadas a partir del cumplimiento del objetivo, se observa que la fase interna es de extrema importancia para el éxito de la licitación, pues los principales motivos de cancelación de ítems, identificados en este estudio, están relacionados directamente a la especificación del producto, objeto e investigación de precios, los cuales poseen relación directa con la fase preparatoria del certamen. Las acciones de mejora para los procesos de compras y licitaciones fueron propuestas, entre ellas se destaca la necesidad de mayor concientización y capacitación por parte de los servidores solicitantes en cuanto a sus atribuciones en la fase interna del certamen.

Palabras clave: compras y licitaciones, pregón electrónico, administración universitaria

Electronic auctions: a study of reasons about cancellation items in a federal university

The federal institutions of higher education (IFES), constituted in the forms of foundations or autarchies, for being part of the public administration, are obliged to follow the rules of the bidding. Thus, the Federal University of Santa Catarina (UFSC), because it is classified as a federal authority and subject to the norms specified in the Federal Constitution, must adopt the bidding as a means of effecting its purchases. This research proposes to analyze the cancellations of items of consumer material in electronic previews carried out within the scope of the Federal University of Santa Catarina, from 2014 to 2018. The research, in terms of purposes, is characterized as applied and descriptive, and for the field, documentary and bibliographical research were used. In this way, considering the information identified from the accomplishment of the objective, it is observed that the internal phase is of extreme importance for the success of the bid, since the main reasons for cancellation of items, identified in this study, are directly related to the specification of the object and price survey, which are directly related to the preparatory phase of the event. Improvement actions for the procurement and bidding processes were proposed, among them the need for greater awareness and qualification by the requesting employees regarding their assignments in the internal phase of the event.

Keywords: purchases and bids, electronic trading, university administration

1 Introdução

A responsabilidade dos agentes públicos na adequada aplicação do orçamento das instituições públicas tem aumentado, já que a fiscalização dos atos administrativos relacionados à utilização dos recursos públicos também tem se tornado mais ampla e eficaz. Tal fato pode ser comprovado pelo número de leis e decretos que foram surgindo sobre o tema, desde a Constituição Federal de 1988, visando incrementar e modernizar a Lei nº 8.666 de 1993, conhecida como Lei de Licitações, vigente há 26 anos.

Parte-se do pressuposto de que a administração pública só pode fazer o que a lei estabelece. Nesse sentido, a licitação é regulada pela Lei nº 8.666/93, que apresenta as normas que norteiam o cumprimento do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal; pela Lei nº 10.520/02, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, que visa à aquisição de bens e serviços comuns; e regulada também pela Lei nº 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Além disso, somam-se os decretos, instruções e orientações que normatizam a aplicação das leis.

Na condução dos processos licitatórios, para que seja assegurada a igualdade de condições a todos que desejam contratar com a administração pública, é necessário o cumprimento de princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previstos no artigo 37 da Constituição Federal, e ainda os princípios previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, tais como a isonomia, proibição administrativa, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório.

Contudo, registra-se a problemática referente à instrução dos processos de compras e licitações, em toda a administração pública, em razão da necessidade de seguir os preceitos legais e ser alvo de atenção dos servidores que participam desses processos, visando evitar futuros retrabalhos e desperdício de recursos públicos e humanos.

Para tanto, é necessário que os agentes públicos tenham conhecimento acerca das normas que regem as licitações – e muitas vezes não o possuem – para que as compras públicas sejam feitas de forma correta e eficiente, atendendo a todos os seus princípios norteadores, e, nesse sentido, é apresentada a pergunta de pesquisa: **de que forma as**

características dos processos licitatórios motivam o cancelamento de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da UFSC?

As instituições federais de ensino superior (Ifes), constituídas na forma de fundações ou autarquias, por fazerem parte da administração pública, mesmo que em sua forma indireta, estão obrigadas a seguir as regras da licitação.

A partir da análise dos cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da UFSC, no período de 2014 a 2018, pretende-se contribuir com informações gerenciais dos motivos reais referentes aos cancelamentos no tocante ao campo empírico estudado, assim como sugerir encaminhamentos que possam evitar tais problemas em órgãos equivalentes da administração pública.

Por fim, apresenta-se a estrutura do trabalho da seguinte forma: Introdução; Referencial teórico, com temas relacionados à administração pública, pregão eletrônico, gestão de processos e gestão do conhecimento; Metodologia; Resultados; e Considerações finais.

2 Fundamentação teórica

Diferente do que ocorre em empresas privadas, que possuem liberdade para adquirir um bem e podem fazer tudo que a lei não proíbe, a administração pública, direta e indireta, só poderá fazer o que a lei permite. Sendo assim, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, a administração pública só poderá adquirir um bem ou contratar um serviço mediante processo licitatório. Nesse sentido, Coelho (2004) afirma que, ao contrário do que ocorre com os particulares, a administração pública não tem liberdade de escolha para contratar. Assim, deverá proceder à licitação na qual se assegure a igualdade entre os participantes, salvo as exceções previstas na legislação.

A legislação aplicada às licitações e contratos realizados pela administração pública compreende a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, Niebuhr (2012) destaca que a Lei nº 8.666/93 compreende diversos

artigos, a maior parte deles fragmentada em vários parágrafos, inciso e alíneas, cujo teor constitui um emaranhado de normas que praticamente exaurem a matéria. Além de servir como norteadora para as compras públicas, atendendo aos preceitos constitucionais, a Lei nº 8.666/93 foi criada com o intuito de barrar e extinguir atos de corrupção e fraudes nas licitações e contratações do setor público.

Nesse sentido, a licitação deve ser o principal meio para aquisição de bens e serviços no setor público. Assim, para adquirir um bem ou contratar um serviço pela administração pública, os agentes públicos devem observar as normas dispostas em lei, visando identificar a proposta mais vantajosa em termos econômicos e de qualidade. Di Pietro (2013) define licitação como sendo o procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a possibilidade, aos interessados, de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

É importante destacar ainda que, nas palavras de Olivo (2012, p. 24) “[...] é preciso entender que o procedimento licitatório tem dois objetivos bem claros: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia; e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”. Por melhor proposta pode se entender não somente aquela que oferecer o menor preço, mas a que guardar consonância com os requisitos impostos pela administração como necessários à sua elaboração. Sendo assim, de nada adianta uma proposta que apresente valor reduzido se, na sua elaboração, não foram obedecidos os critérios previstos expressamente no instrumento convocatório.

Nota-se, pelo número de leis e decretos sobre o tema, uma busca constante pela atualização das normas que regem as licitações. A instituição da modalidade pregão, o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), as compras sustentáveis e a atualização dos valores para licitações e contratos são alguns exemplos de aperfeiçoamento e otimização de procedimentos. Júnior (2009) comenta que, desde o nascimento da Lei nº 8.666/93, ela é alvo de fluxo ininterrupto de modificações e aperfeiçoamentos, sem contar a grande quantidade de instruções e orientações normativas.

2.1 Pregão eletrônico

O pregão é uma modalidade de licitação que busca incrementar a competitividade e agilizar as contratações públicas (BITTENCOURT, 2010). Apresenta características como a inversão de fases, quando comparado com as demais modalidades, desenvolvendo-se por procedimento mais ágil, célere e racional. Um dos grandes pontos positivos do pregão, de acordo com Santana (2009), foi inverter a fase de habilitação em relação à análise da verificação da proposta comercial. Diferentemente do que ocorre na licitação convencional, o preço é discutido em primeiro lugar, o que confere agilidade ao certame, pois a administração somente realiza a habilitação do licitante vencedor na oferta de lances (SANTANA, 2009).

A Lei do Pregão, ao contrário da Lei nº 8.666/93, nunca foi alterada na sua essência, em 17 anos de existência. O motivo disso é, segundo Santana (2009), a simplicidade que reveste essa modalidade. O pregão pode ser executado de duas formas, presencial e eletrônica. Define-se o pregão como o gênero, e as modalidades presencial e eletrônica, como as espécies. Essas espécies, por certo, têm características comuns do gênero e próprias da espécie, permitindo sua distinção (GASPARINI, 2009, p. 32).

Em sua forma eletrônica, objeto de investigação neste estudo, o pregão é regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Tem como objetivo aumentar a quantidade de participantes nos processos licitatórios, permitindo uma maior disputa entre os concorrentes. Olivo (2012) explica que a forma eletrônica consiste no tipo menor preço, visando à seleção da proposta mais vantajosa, através de propostas seguidas de lances, em que os atos da administração pública e dos interessados são feitos com utilização da internet. Gasparini (2009, p. 31) define o pregão eletrônico como “a espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em tempo real e em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visando melhorá-las, apresentados pela internet”.

De acordo com o Manual do Pregão Eletrônico - Pregoeiro parte I, disponibilizado no portal Comprasnet:

Esta modalidade de licitação, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, possui como importante característica a celeridade nos processos licitatórios, minimizando

custos para a Administração Pública e vem se consolidando como a principal forma de contratação do Governo Federal (COMPRASNET, 2006, p. 5).

A obrigatoriedade da utilização desta modalidade na esfera federal está prevista no artigo 4º do Decreto nº 5.450/05, que determina que, para aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser utilizado o pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica. Apesar de ser uma modalidade obrigatória apenas na esfera federal, diversos estados e municípios também exerceram sua competência normativa e editaram normas complementares à lei federal. Para Justen Filho (2005), não será surpresa se, dentro de alguns anos, o pregão presencial se configurar como uma raridade. À medida que as diferentes unidades administrativas forem instituindo o pregão eletrônico, este passará a ser a alternativa dominante, produzindo a redução da relevância do pregão comum (presencial).

A instituição do pregão como modalidade licitatória foi uma inovação no sistema de compras da administração pública. Reduzindo o número de contratos precedidos de dispensa e inexigibilidade de licitação, minimizou o tempo dispensado com os certames em geral e proporcionou considerável diminuição de custos nas compras governamentais (GASPARINI, 2009). Justen Filho destaca ainda que:

Em termos essenciais, as vantagens são (a) o potencial incremento das vantagens econômicas em favor da Administração, (b) a ampliação do universo de licitantes e (c) a simplificação do procedimento licitatório. Outras vantagens poderiam ser apontadas, tal como a redução de custos no pregão eletrônico e maior rapidez na conclusão do certame (JUSTEN FILHO, 2013, p. 20).

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 10.520/02, os elementos da fase interna do pregão devem contemplar: i) abertura do processo e justificativa da autoridade; ii) definição do objeto; iii) orçamentação; iv) critérios de aceitação das propostas; v) requisitos de habilitação; vi) definição das sanções por inadimplemento; vii) termo de referência; viii) minuta do edital; ix) minuta do contrato; x) cumprimento da lei de responsabilidade fiscal; e xi) designação do pregoeiro e equipe de apoio.

Entre os elementos da fase preparatória do pregão eletrônico apresentados no artigo 9º do Decreto nº 5.450/05, o termo de referência ganha destaque. De acordo com o Decreto nº 3.555/00, o documento deverá conter aspectos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, considerando

os preços praticados no mercado; a definição dos métodos; a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. Já o Decreto nº 5.450/05 evidencia que o termo de referência deve fazer a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

Olivo (2012) explica que a licitação pública inicia com a fase interna, momento em que a administração define o objeto e todas as demais condições para elaboração do instrumento convocatório. O procedimento licitatório inicia com a requisição do objeto. É a partir da necessidade, manifestada pelo requerente, que a administração inicia o processo visando à futura contratação.

Ainda nesse sentido, para Batista e Maldonado (2008), os agentes públicos responsáveis pelas instruções dos processos licitatórios devem estar cientes de que, para garantir a perfeita aquisição dos bens ou serviços necessários, torna-se necessário e imprescindível o fornecimento da especificação completa do bem, a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas. Para Meirelles (2006, p. 134), “[...] deve ser indicado no edital por descrição sucinta e clara, que possibilite aos interessados o perfeito conhecimento do que a Administração deseja contratar”.

O artigo 14 da Lei nº 8.666/93 estabelece que nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos seus recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Todas as demais exigências inseridas no instrumento convocatório dependem da definição do objeto, devendo ser apresentadas de modo compatível e proporcional a ele. Sendo assim, o objeto deve ser muito bem definido para que a licitação tenha sucesso, pois não adianta a administração proceder com uma licitação formalmente correta se as especificações e detalhes do objeto não forem adequados (BOSELLI, 2002).

Para Justen Filho (2013), as licitações de tipo menor preço não excluem exigências de qualidade mínima, ou seja, selecionar a proposta mais vantajosa envolve também uma avaliação da qualidade mínima do objeto. Nesse sentido, Santana (2015) evidencia que a análise do objeto deve resgatar questões mais abrangentes, como é o caso da própria qualidade do gasto público em si, evitando desperdícios e desnecessidades.

O valor estimado é peça fundamental no processo licitatório, servindo de balizador para classificação das propostas e para aceitação, caso o valor da proposta esteja dentro do estimado, ou ainda visando à desclassificação, caso o valor da proposta esteja muito abaixo ou muito acima do valor estimado. Segundo o *Manual do Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União*, a pesquisa de preços não pode ser efetuada por meio de mera coleta. A estimativa deve ser definida através de análise criteriosa que possibilite a constatação de que o preço estimado reflete o praticado no mercado.

Niebuhr e Guimarães (2008) descrevem que:

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexecutáveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público (NIEBUHR; GUIMARÃES, 2008, p. 153).

Os autores concluem que, com a especificação do objeto, orçamento detalhado de acordo como os preços de mercado, métodos, estratégia de suprimentos e cronograma, inicia-se a elaboração do instrumento convocatório (NIEBUHR; GUIMARÃES, 2008).

O instrumento convocatório (edital) é a ferramenta pela qual a administração leva ao conhecimento público a licitação, estabelecendo todas as regras, tanto para o agente público, quanto para os interessados em participar do certame. Niebuhr (2012) explica que o instrumento convocatório estabelece as regras sobre o certame e é o meio para dar publicidade e convocar os interessados para oferecerem suas propostas.

Justen Filho (2005) afirma que é problemática uma definição abrangente de todo o conteúdo possível do edital. Nele, há quatro núcleos fundamentais, cuja inexistência acarreta a invalidade do ato. Nesses termos, para o autor, um edital deve, necessariamente, conter disciplina sobre o procedimento a ser adotado na licitação; as condições de participação dos interessados no certame; os critérios de seleção da proposta mais vantajosa; e a futura contratação, inclusive com a minuta do contrato.

A Lei nº 8.666/93 estabelece ainda, em seu artigo 41, que “a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2012) explica que:

O estrito cumprimento aos procedimentos e às regras contidas no ato convocatório é um dever para a Administração, cuja observância pode ser exigida pelos licitantes. Como o ato convocatório estabelece regras de conduta para a Administração, isso produz efeitos reflexos para os licitantes. Permite-lhes prever a conduta futura dos agentes da Administração e, desse modo, orientar as decisões a tomar (JUSTEN FILHO, 2012, p. 592).

A partir da elaboração do edital, todos os demais procedimentos integrantes do processo licitatório estarão vinculados a ele, da mesma forma que os agentes públicos e licitantes estão sujeitos às regras e condições nele estabelecidas. “Assim sendo, uma vez publicado o instrumento convocatório, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podendo se apartar ou se divorciar dos seus termos” (NIEBUHR, 2012, p. 253).

Observando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a administração só poderá exigir aquilo que está prescrito em edital, assim como os licitantes devem apresentar as propostas e documentos nos exatos termos estabelecidos no instrumento convocatório.

Observa-se, então, que a fase preparatória, ou interna, é de extrema importância no processo licitatório, havendo a necessidade de um maior envolvimento de técnicas e práticas administrativas por parte dos servidores públicos que atuam no processo, e é neste momento que se verifica a complexidade de tal processo para as instituições públicas (SANTANA, 2015).

Importante destacar também que, na fase preparatória do certame, deverá ser realizada a designação do pregoeiro e da equipe de apoio por meio de ato administrativo específico, exarado pela autoridade competente (GASPARINI, 2009).

No pregão, seja na forma presencial ou eletrônica, o agente responsável pela condução dos procedimentos necessários para a realização do certame é o pregoeiro. Como nem sempre terá o conhecimento técnico necessário para aceitação dos itens licitados, recomenda-se que a equipe de apoio seja composta por representantes da unidade requerente. “A Administração deverá organizar serviços destinados a apoiar a atividade do pregoeiro. Daí a referência de uma ‘equipe de apoio’, cuja existência é indispensável para o sucesso do pregão” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 96).

Ressalta-se ainda que, no caso de uma decisão tomada pelo pregoeiro de forma equivocada, embasada em parecer técnico do membro da equipe de apoio, “tal membro deve ser responsabilizado administrativamente, mediante processo administrativo e pode responder subsidiariamente junto ao Tribunal de Contas ou ao Poder Judiciário” (NIEBUHR; GUIMARÃES, 2008, p. 126). Os agentes públicos devem participar mais ativamente, não só do ponto de vista da execução do trabalho, mas também do comportamento ético e moral durante todo o processo licitatório.

Dessa forma, apesar de não terem o poder decisório individual, os membros da equipe de apoio estão sujeitos às regras gerais acerca de responsabilidade civil, penal e administrativa, sendo responsáveis por todas as ações que praticarem no âmbito de suas atividades. O comportamento ético por parte dos compradores públicos é esperado e requerido pela sociedade, com forte alinhamento com o conceito de moral (BATISTA; MALDONADO, 2008).

O Tribunal de Contas da União (2010) evidencia que, durante a fase interna da licitação, a administração poderá corrigir as falhas verificadas no procedimento, sem anular os atos praticados. Porém, após a publicação do edital (fase externa), qualquer falha ou irregularidade constatada, se for insanável, resultará na anulação do procedimento. Caso isso ocorra, novas publicações e contagens de prazos devem ser feitas.

De acordo com o artigo 4º da Lei nº 10.520/02, a fase externa da licitação consiste na publicação do edital; na sessão pública, a qual contempla: credenciamento, classificação das propostas, fase de lances, melhor oferta, direito de preferência, negociação, habilitação, declaração de vencedor, recurso, adjudicação e ata, e homologação. E conforme artigo 17 do Decreto nº 5.450/05, “a fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação”.

Após publicado o aviso do edital no Diário Oficial da União e, quando for o caso, em jornal de grande circulação local, e passados, no mínimo, os 8 dias úteis, será aberta a sessão pública no dia e horário marcados. A sessão pública dos pregões eletrônicos na esfera federal é realizada no sistema de compras eletrônicas do Governo Federal – Comprasnet.

Salienta-se que a utilização do Comprasnet é obrigatória para órgãos da administração federal direta, autárquica e fundacional que integram o Sisg. Já os órgãos estaduais, municipais e mesmo as entidades da administração federal indireta poderão utilizar seus próprios sistemas de pregão eletrônico ou de outros órgãos.

Por outro lado, havendo interesse em aderir ao sistema federal, basta entrar no portal de compras públicas, <http://www.comprasnet.gov.br/>, acessar o menu legislação - portaria nº 4 - e preencher o Anexo nº I, disponível no documento.

As estruturas procedimentais do pregão eletrônico e presencial são praticamente as mesmas. A diferença está na sessão pública. No presencial, a sessão pública conta com a presença física dos licitantes, diferente do eletrônico, em que a participação dos interessados é realizada virtualmente (OLIVO, 2012).

Gasparini (2009) ressalta que é competência da administração pública, em todos os níveis, perceber a importância desse processo e utilizar de forma responsável os mecanismos disponíveis, sem se desviar dos objetivos fundamentais da licitação, mesmo sabendo que fatores externos podem desfazer a seriedade e lisura do certame virtual. O Tribunal de Contas da União (2010) esclarece que:

Por mais urgência que se tenha na realização de procedimento licitatório, não se pode admitir que uma fase ultrapasse outra. Qualquer que seja a modalidade de licitação, não poderá ser declarado o vencedor antes de concluídas todas as etapas e observados os prazos de divulgação, impugnação, interposição de recursos etc. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 324).

A licitação deve ser utilizada não apenas para adquirir bens e serviços a um menor preço, mas, além de servir de instrumento para o atendimento de outras finalidades públicas, servir também como instrumento de implantação de políticas públicas. “Uma boa decisão pública é aquela embasada em informações e análises confiáveis, pautadas em princípios e valores aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem-estar social” (Secchi, 2016, p 4).

Para Ferrer (2012), as compras públicas são consideradas um dos processos mais transversais do setor público, o que permite aumentar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. A incorporação de técnicas e rotinas auxilia na melhoria da

capacidade gerencial e administrativa, tornando a administração pública mais eficaz e comprometida.

3 Metodologia

A natureza da pesquisa é aplicada no tocante à necessidade de se resolver problemas concretos e com finalidade prática. Para Gil (2002), esse tipo de pesquisa representa estudos elaborados com o intuito de resolver problemas identificados no âmbito da realidade em que os pesquisadores atuam ou vivenciam, neste caso, no âmbito dos Departamentos de Compras e de Licitações, vinculados à Pró-Reitoria de Administração da UFSC.

Quanto à caracterização, o estudo possui abordagem qualitativa, valorizando o contato direto da pesquisadora com o ambiente e a situação que está sendo estudada (Godoy, 1995), pois o objetivo é compreender as causas de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos, as particularidades do objeto analisado e as percepções dos profissionais que realizam procedimentos relacionados aos processos licitatórios de materiais de consumo.

A classificação da pesquisa, quanto aos fins, é descritiva, haja vista que os procedimentos relacionados à realização de processos licitatórios visando à aquisição de materiais de consumo são apresentados e interpretados. A pesquisa descritiva procura conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas. Pretende descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Em relação aos meios, utilizou-se a pesquisa de campo, bibliográfica e documental. Ademais, com a pesquisa de campo foi possível analisar o fluxo e as características dos processos licitatórios executados na UFSC que motivam o cancelamento de itens em pregões eletrônico direcionados à aquisição de materiais de consumo. A pesquisa de campo “[...] é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2010, 43).

A pesquisa bibliográfica abrange a bibliografia já publicada sobre o tema de estudo. Em termos genéricos, entende-se que a pesquisa bibliográfica é um conjunto

de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza, com a finalidade de conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber (FACHIN, 2006). A pesquisa bibliográfica é caracterizada, neste estudo, pela revisão de literatura relacionada ao estudo de pregões eletrônicos e à análise dos trabalhos acadêmicos publicados acerca da temática.

Foi realizada pesquisa documental, pois a coleta de dados, em uma das etapas, se deu por meio da análise dos processos licitatórios de material de consumo executados pelo Departamento de Licitações da UFSC, desde sua criação, em janeiro de 2014, até dezembro de 2018. Vergara (2010) evidencia que a investigação documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza. Dados secundários também foram consultados, como manuais e relatórios divulgados pelos Departamentos de Compras e de Licitações da UFSC.

Com relação às técnicas e instrumentos de coletas de dados, foram utilizados como fonte de dados primários os processos licitatórios realizados pela UFSC, na modalidade de pregão eletrônico, visando à aquisição de material de consumo, no período de 2014 a 2018, e um questionário aplicado aos servidores do Departamento de Compras e de Licitações.

No que se refere aos procedimentos de coleta de dados, foi feito um levantamento junto à planilha de movimentação processual¹ do Departamento de Licitações da UFSC para seleção dos processos que foram analisados; consulta aos editais desses processos para coleta das descrições, quantidades e valores dos itens; e acesso ao sistema Comprasnet, no qual foi possível consultar as atas dos pregões eletrônicos selecionados, visando identificar cada motivo de cancelamento.

Considerando a quantidade de pregões de materiais de consumo realizados no horizonte temporal de 2014 a 2018, optou-se por analisar uma amostra de pregões que representassem 81% do total de itens cancelados, por ano. Em uma planilha, os pregões foram ordenados em relação à quantidade de itens cancelados, da maior quantidade para a menor. Na sequência, é apresentada a Tabela 1, que exemplifica como foi definida a representatividade de pregões a serem analisados. O exemplo refere-se ao ano de 2014.

¹ A planilha de movimentação processual do DPL consiste no registro de informação referente ao número do pregão, número do processo, unidade requerente, objeto, data de abertura do certame, valor licitado, quantidade licitada, homologada e cancelada, entre outras informações. Além de ser um quadro de indicadores e de transparência.

Tabela 1 | Definição da amostra de pregões realizados em 2014, analisados na pesquisa

Nº do Edital	Itens licitados	Valor estimado (R\$)	Valor adjudicado (R\$)	Itens homologados	Itens cancelados	% itens cancelados	% Acumulado de itens cancelados
175/2014	204	2.150.863,63	986.466,88	140	64	15,80%	15,80%
074/2014	59	617.989,64	397.122,87	27	32	7,90%	23,70%
254/2014	55	71.811,92	30.036,59	24	31	7,65%	31,36%
245/2014	93	326.184,63	215.677,87	64	29	7,16%	38,52%
145/2014	57	16.371,91	11.718,67	31	26	6,42%	44,94%
142/2014	117	183.139,86	126.297,23	98	19	4,69%	49,63%
253/2014	176	25.656,47	20.694,78	158	18	4,44%	54,07%
332/2014	54	126.728,69	89.403,61	36	18	4,44%	58,52%
073/2014	39	60.696,45	43.578,11	23	16	3,95%	62,47%
099/2014	20	80.300,58	28.500,00	5	15	3,70%	66,17%
284/2014	81	258.962,90	196.689,10	68	13	3,21%	69,38%
141/2014	63	39.623,87	29.217,28	51	12	2,96%	72,35%
146/2014	30	84.284,01	63.492,30	20	10	2,47%	74,81%
143/2014	51	32.876,21	24.784,96	42	9	2,22%	77,04%
088/2014	41	461.852,71	338.575,60	33	8	1,98%	79,01%
350/2014	82	35.144,19	23.434,86	74	8	1,98%	80,99%
081/2014	26	18.289,49	13.703,33	19	7	1,73%	82,72%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2019).

Cabe destacar que o número total de pregões em 2014 foi de 47, totalizando 405 itens cancelados. Contudo, na Tabela 1 é apresentada uma amostra de 17 pregões, que representam 328 itens cancelados, ou 81% dos itens. O percentual dos itens cancelados acumulados foi calculado a partir do total itens calculados, ou seja, 405. A partir da última linha destacada na cor cinza, ou seja, os demais 30 editais realizados em 2014, a representatividade dos pregões que tiveram itens cancelados é muito pequena em comparação com os pregões apresentados nas linhas brancas.

Desse modo, do edital nº 175/2014 (primeira linha) até o edital nº 350/2014 (penúltima linha), há uma representatividade de 80% dos itens cancelados no ano de 2014, referentes aos materiais de consumo, sendo estes os processos analisados neste estudo.

A partir dessa definição de 80% de representatividade, foram analisados 225 processos licitatórios realizados nos anos de 2014 a 2018, totalizando 4.041 itens cancelados, cujos motivos foram identificados e analisados.

Também foi aplicado um questionário, enviado por e-mail, com quatro perguntas abertas, a um total de 24 servidores do Departamento de Compras e do Departamento de Licitações, envolvidos nas fases interna e externa da licitação, a fim de identificar e/ou trazer novas evidências acerca dos possíveis fatores que influenciam no cancelamento de itens. Responderam à pesquisa 14 servidores, cujo anonimato foi garantido, sendo todos codificados como “S” (servidor) somando a um número aleatório para cada um dos servidores.

Dentre os 14 servidores que aceitaram participar da pesquisa, dez atuam em cargos de nível médio, como assistentes em administração e técnicos em contabilidade; um atua em cargo de nível fundamental; e três servidores atuam em cargos de nível superior. Em relação às funções exercidas na UFSC, os respondentes atuam como diretores de departamento, coordenadores de compras, pregoeiros, chefes de divisão ou não possuem função gratificada.

Os dados coletados por meio do questionário foram analisados pela pesquisadora utilizando análise de conteúdo, agrupando as respostas de acordo com as similaridades. Os dados coletados do sistema Comprasnet, dos editais e da planilha de movimentação processual do Departamento de Licitações foram registrados em uma planilha do Excel e analisados por meio de análise qualitativa, também realizando categorização dos dados coletados por similaridade.

4 Resultados

Foi realizado um levantamento acerca dos motivos que levaram ao cancelamento de itens nos pregões eletrônicos de materiais de consumo, realizados nos anos de 2014 a 2018, pelo Departamento de Licitações da UFSC (DPL). Também foram identificadas as unidades da UFSC que requisitaram tais itens e, conseqüentemente, não puderam adquiri-los devido ao cancelamento, bem como os tipos de materiais cancelados.

No período de 2014 a 2018, de um total de 695 processos licitatórios de material de consumo, realizados sob a modalidade de pregão eletrônico, regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005, 514 tiveram itens cancelados, somando-se um total de 5.037

itens cancelados. Esses 514 pregões eletrônicos visavam adjudicar um total de 17.913 itens. Portanto, constatou-se que, nesse período, houve um registro de 28,12% de itens cancelados em relação ao total de itens licitados.

Como mencionado no capítulo referente ao delineamento metodológico, foram incluídos 225 pregões eletrônicos na análise do cancelamento de itens, sendo este um recorte que representa 80% do total de itens cancelados no período investigado. Nesses 225 processos de pregão eletrônico, foram cancelados 4.041 itens de um total de 9.872 itens previamente estimados pela administração, representando 40,93% de itens cancelados. Em relação ao total de itens pertencentes aos editais de licitação analisados neste estudo, ou seja, a quantidade estimada total de itens, comparados ao total de itens cancelados, apresenta-se a seguinte distribuição, por ano (Tabela 2):

Tabela 2 | Relação entre a quantidade estimada de itens a serem licitados e a quantidade de itens cancelados

Ano	Total de Processos	Total de itens licitados	Total de itens cancelados	Total de processos analisados	Total de itens licitados - processos analisados	Total de itens cancelados - processos analisados
2014	90	1.942	405	16	1.222	328
2015	70	1.579	543	18	873	439
2016	128	3.045	908	43	1.669	727
2017	181	5.249	1.231	70	2.766	986
2018	224	6.098	1.950	78	3.342	1.561
TOTAL	693	17.913	5.037	225	9.872	4.041

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2019).

Observa-se que o número de itens licitados foi maior no ano de 2018, com 3.342 itens. Consequentemente, este também foi o ano com maior número de itens cancelados, totalizando 1.561, ou 46,71%, percentual bastante representativo. O ano de 2015 também é um destaque, haja vista que 50,29% dos itens licitados foram cancelados no decorrer do processo licitatório, ou seja, havia a previsão de licitar 873 itens, no entanto 439 foram cancelados por motivos diversos.

Foram consideradas, também, as unidades da UFSC que demandaram os itens cancelados, analisados neste estudo. As unidades estão ordenadas na Tabela 3 pela quantidade de itens cancelados, em ordem decrescente, considerando o somatório

dos anos 2014 a 2018. Desse modo, essas unidades da UFSC possuíam a previsão de adquirir determinados itens e tal previsão não logrou êxito em sua totalidade, o que pode ter prejudicado o bom andamento dos serviços prestados, relacionados direta e/ou indiretamente às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFSC.

Tabela 3 | Frequência de cancelamento de itens, distribuídos por ano e unidade requerente

Unidade	2014		2015		2016		2017		2018		TOTAL	
	Itens licitados	Itens cancelados	Itens licitados	Itens cancelados	Itens licitados	Itens cancelados	Itens licitados	Itens cancelados	Itens licitados	Itens cancelados	Itens licitados	Itens cancelados
CBS	172	50	232	113	385	178	636	235	444	187	1.869	763
BLU	82	8	91	64	259	124	135	37	553	222	1.120	455
CCA	120	35	172	95	112	38	211	77	450	199	1.065	444
CCS	41	8	40	27	70	43	442	154	446	133	1.039	365
NDI	257	31	193	78	197	109	100	45	70	42	817	305
CCB	210	59	63	31	111	45	102	25	216	91	702	251
CTC	0	0	0	0	0	0	51	13	313	219	364	232
NUMA	0	0	0	0	0	0	88	17	318	179	406	196
CFM	0	0	0	0	43	9	137	103	126	68	306	180
PU	224	79	49	15	61	8	212	51	16	9	562	162
CFH	57	26	0	0	69	22	68	26	102	82	296	156
DMPI	0	0	0	0	0	0	192	70	86	24	278	94
CA	0	0	0	0	119	57	34	15	43	14	196	86
SECAR-TE	0	0	0	0	30	15	0	0	67	49	97	64
JOI	0	0	0	0	81	50	92	8	0	0	173	58
RU	0	0	0	0	55	11	173	43	0	0	228	54
DCOM	0	0	0	0	0	0	38	34	0	0	38	34
ARA	0	0	0	0	0	0	0	0	64	34	64	34
SEOMA	0	0	0	0	0	0	55	33	0	0	55	33
IU	59	32	0	0	0	0	0	0	0	0	59	32
BIC	0	0	0	0	29	10	0	0	0	0	29	10
CCE	0	0	33	16	0	0	0	0	0	0	33	16
CED	0	0	0	0	0	0	0	0	28	9	28	9
IU	0	0	0	0	48	8	0	0	0	0	48	8

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2019).

Conforme Tabela 3, a unidade da UFSC com maior número de itens licitados e

cancelados no período de 2014 a 2018 foi o campus de Curitibaanos. Do total de 1.869 itens licitados, 763 foram cancelados, o que representou 40,82% de cancelamentos.

Além de figurar como a unidade com mais itens cancelados no somatório dos cinco anos analisados, Curitibaanos também é um destaque nos anos de 2015, 2016 e 2017. No *campus* são ofertados os cursos de graduação de Engenharia Florestal, Agronomia, Medicina Veterinária e programa de pós-graduação em Ecossistemas Agrícolas e Naturais. Desse modo, o cancelamento dessa parcela significativa de itens pode influenciar no desenvolvimento do *campus* e do processo formativo ofertado.

Na segunda colocação em relação ao total de itens licitados e cancelados entre 2014 e 2018, destaca-se o campus de Blumenau, haja vista que, dos 1.120 itens licitados, 455 foram cancelados.

O campus de Blumenau foi criado em 2013, com início das atividades em 2014. Por esse motivo, percebe-se um aumento na quantidade de itens licitados no decorrer dos anos analisados, sendo em 2018 a unidade com maior quantidade de itens licitados e cancelados, 553 e 222, respectivamente.

Portanto, o *campus* destaca-se na segunda colocação em relação ao número de itens cancelados no período analisado e, também, como a unidade da UFSC com maior número de itens cancelados em 2018. O *campus* oferta, atualmente, os cursos de graduação de Engenharia de Controle e Automação, Engenharia de Materiais, Engenharia Têxtil, Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Química, especialização em Educação Escolar Contemporânea e mestrado em Nanociência, Processos e Materiais Avançados, em Engenharia Têxtil, em Ensino de Física e mestrado profissional em Matemática em Rede Nacional.

Cabe destacar que a complexidade para a construção dos certames dos itens cancelados e a ausência de expertise dos servidores envolvidos no processo licitatório nos *campi* da UFSC, principalmente Curitibaanos e Blumenau, podem representar alguns dos motivos que levaram ao alto índice de cancelamento nesses locais.

As demais unidades da UFSC com itens cancelados, também apresentadas na Tabela 3, não serão evidenciadas no texto, em sua totalidade. No entanto, é importante mencionar que, apesar de não figurar entre as unidades da UFSC que mais tiveram itens

cancelados, a Prefeitura Universitária (PU) foi um destaque no ano de 2014, apresentando 79 itens cancelados, de um total de 224 itens licitados. A PU/UFSC, integrante da Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente, (Seoma) é composta pelo Departamento de Manutenção Predial e de Infraestrutura, Núcleo de Manutenção, Coordenadoria de Apoio Administrativo e Coordenadoria de Manutenção de Áreas Verdes.

Na sequência, os itens cancelados nos processos licitatórios analisados foram agrupados em categorias, por tipo de material de consumo, conforme Tabela 4.

Tabela 4 | Distribuição das categorias de itens cancelados por ano

Categorias	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Material de laboratório	135	229	312	325	469	1470
Material elétrico	64	0	52	68	74	258
Gêneros alimentícios	13	49	94	45	47	248
Material de manutenção predial	35	15	7	60	131	248
Ferramentas	7	2	42	71	61	183
Material pedagógico	18	14	69	23	50	174
EPI	1	15	5	65	55	141
Material agropecuário	19	50	0	21	28	118
Material de uso veterinário	0	44	22	0	48	114
Material de expediente	5	0	13	26	56	100
Material de acondicionamento e embalagens	0	0	10	10	34	54
Material de informática	0	0	15	26	0	41
Material gráfico	32	0	8	0	0	40
Material de áudiovisual	0	15	3	19	0	37
Utensílios de cozinha	0	15	0	13	0	28
Gás	0	0	0	7	0	7
Material de transporte	0	0	1	0	0	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2019).

As cinco categorias de material de consumo que apresentaram maior número de itens cancelados no decorrer dos pregões eletrônicos, no somatório dos anos de 2014 a 2018, foram: material de laboratório (1.470 itens), material elétrico (258 itens), gêneros alimentícios (248 itens), itens de manutenção predial (248 itens) e ferramentas (183 itens). O grande destaque, portanto, é para a quantidade de itens cancelados referentes a material de laboratório.

A UFSC possui diversos laboratórios de ensino e pesquisa, nos mais diversos centros

de ensino, portanto, tal resultado era esperado, justamente pela grande quantidade de itens de laboratório solicitados pelos centros de ensino. Nessa categoria, também estão incluídos os materiais de laboratório licitados para os demais *campi* da UFSC (Araranguá, Curitibanos, Joinville e Blumenau).

A categoria que contempla os itens referentes a material elétrico inclui os materiais utilizados para manutenção da infraestrutura elétrica, bem como materiais utilizados nos laboratórios de ensino e pesquisa vinculados aos cursos ofertados pela UFSC.

Os gêneros alimentícios, abarcados pela terceira categoria apresentada na Tabela 4, referem-se aos alimentos requeridos pelos setores que atuam junto ao Restaurante Universitário (RU), ao Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI) e ao Colégio de Aplicação (CA).

Essas três unidades da UFSC realizam seus pedidos de compras junto ao Departamento de Compras da UFSC (DCOM), cujos alimentos, ofertados aos estudantes de graduação, pós-graduação, servidores técnico-administrativos e docentes, estudantes da educação infantil (NDI) e dos ensinos fundamental e médio (CA), passam por processos de licitação, na modalidade de pregão eletrônico. Assim, gêneros alimentícios cancelados nos processos licitatórios deixam de ser adquiridos pela instituição, podendo impactar negativamente a prestação desse tipo de serviço.

As categorias de material de manutenção predial e ferramentas incluem os materiais utilizados para manutenção da infraestrutura da universidade, em geral.

O levantamento dos motivos de cancelamento de itens foi realizado por ano e, posteriormente, os resultados foram agrupados, com a intenção de hierarquizar os motivos, por frequência, no conjunto dos últimos cinco anos, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 | Frequência dos motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos entre os anos de 2014 a 2018

Se- quen- cial	Motivos dos cancelamentos	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Percentual de representa- tividade
1	Deserto.	91	145	270	392	923	1821	38,38%
2	Valor acima do estimado e fornecedor não aceitou reduzir.	100	144	273	167	275	959	20,21%
3	Valor acima do estimado e fornecedor não respondeu ao questionamento feito via chat.	95	150	76	264	174	759	16,00%
4	Proposta não está de acordo com o edital.	51	40	50	103	98	342	7,21%
5	Fornecedor não respondeu ao questionamento feito via chat.	67	5	42	115	10	239	5,04%
6	Fornecedor não enviou as Demonstrações Contábeis.	30	5	46	47	59	187	3,94%
7	Demonstrações Contábeis não estão de acordo com o exigido em edital.	33	0	6	73	41	153	3,22%
8	Fornecedor não enviou os documentos de habilitação.	26	10	36	21	9	102	2,15%
9	Fornecedor com impedimento de licitar com a União.	7	11	17	10	19	64	1,35%
10	Fornecedor solicitou desclassificação da proposta.	16	29	2	3	6	56	1,18%
11	Fornecedor não enviou os documentos de aceitação.	10	2	5	8	0	25	0,53%
12	Documentos de aceitação enviados não estão de acordo com o edital.	3	0	7	0	0	10	0,21%
13	Itens lançados no sistema com valores incorretos.	0	0	0	6	0	6	0,13%
14	Documentos de habilitação enviados não estão de acordo com o Edital.	0	5	0	0	0	5	0,11%
15	Erro na descrição do edital.	0	0	3	0	0	3	0,06%
16	Fornecedor com impedimento indireto de licitar com a União.	0	0	0	0	3	3	0,06%
17	As especificações deste item serão analisadas.	2	0	0	0	0	2	0,04%
18	Especificação incompleta.	0	0	0	2	0	2	0,04%

Se- quen- cial	Motivos dos cancelamentos	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Percentual de representa- tividade
19	Identificação de vínculo entre duas empresas participantes do certame.	0	0	0	2	0	2	0,04%
20	Cancelado por oportunidade e conveniência da Administração	0	0	0	1	0	1	0,02%
21	Código do item cadastrado no sistema precisa ser corrigido.	0	0	1	0	0	1	0,02%
22	Item cancelado a pedido da equipe de apoio.	1	0	0	0	0	1	0,02%
23	Necessidade de adequação da especificação do item.	0	0	0	0	1	1	0,02%
24	Revisar valor estimado.	0	0	0	1	0	1	0,02%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2019).

Os motivos de cancelamento de itens que mais se destacam, por ordem de frequência, referem-se à licitação deserta, valor da proposta acima do valor estimado, proposta em desacordo com o edital, ausência de resposta do licitante no chat do sistema Comprasnet, falta de envio de documentação de habilitação contábil, envio de documentação contábil em desacordo com as exigências do edital, fornecedor com impedimento de licitar com a União e não envio da documentação referente à proposta comercial. Esses motivos se coadunam com a literatura no sentido da complexidade e diversidade de fatores que podem justificar o cancelamento de um item, conforme retratado por diferentes autores (Bosseli, 2002; Batista; Maldonado, 2008; Justen Filho, 2013).

Outros motivos foram identificados, porém, com menos de seis ocorrências nos cinco anos analisados. Na sequência, é apresentada uma breve descrição acerca de cada um dos principais motivos de cancelamento de itens, em ordem de frequência.

Itens desertos (1) dizem respeito ao fato de não haver propostas cadastradas, ou seja, nenhum fornecedor demonstrou interesse em disputar tais itens. O ano de 2018 apresentou uma quantidade bastante elevada de itens desertos (923), quando comparado com os demais anos.

Esse resultado era esperado, de certa forma, pois o ano de 2018 foi aquele com maior número de itens licitados, mas a diferença em relação aos anos de 2014 a 2017 é significativa, podendo estar relacionada a motivos que não estão evidenciados nas

atas de encerramento dos pregões, por exemplo, pouco interesse dos fornecedores em disputarem determinados itens que, porventura, não apresentem grande vantagem.

Conforme dados apresentados na Tabela 5, a negativa acerca da negociação (2) é a segunda razão mais frequente para o cancelamento de itens, seguida da falta de manifestação no chat (3). Nos dois casos, a proposta do licitante deve ser desclassificada por estar com valor superior ao aceitável pela administração, conforme as regras estabelecidas nos editais.

O quarto motivo de cancelamento de itens mais recorrente é desclassificação de propostas em desacordo com o edital (4). Isso ocorre nos casos em que todas as propostas apresentadas para determinado item foram desclassificadas pelo pregoeiro, em parceria com sua equipe de apoio, em decorrência da inadequação das propostas apresentadas quando comparadas com as regras do edital.

É importante ressaltar que o fato de as propostas não estarem de acordo com o edital (342 itens) pode estar relacionado a diferentes aspectos, no entanto não foi possível detalhar as especificidades desse motivo, pois não houve o registro de tal detalhamento em algumas atas de encerramento dos pregões. Nesse sentido, é possível que outras categorias apresentadas na Tabela 5 estejam contempladas por essa categoria maior (proposta não está de acordo com o edital). Em síntese, nota-se que a apresentação de propostas em desacordo com o edital é uma categoria que se refere a produtos ofertados que não estão de acordo com as especificações exigidas em edital.

Outro motivo de cancelamento de itens, identificado durante a análise dos pregões eletrônicos, foi a ausência de respostas dos licitantes ao serem questionados pelo pregoeiro (5), via chat do sistema eletrônico de compras do Governo Federal – Comprasnet.

Esse motivo de cancelamento não é o mesmo mencionado anteriormente, haja vista que a ausência de manifestação mencionada dizia respeito à negociação dos valores propostos. Neste caso específico, o pregoeiro realizou algum questionamento relacionado a aspectos técnicos da proposta ofertada, ou relacionado a alguma documentação, e não houve manifestação do licitante. É importante salientar que, em geral, os pregoeiros disponibilizam um prazo para que o licitante registre manifestação. Por exemplo, ao questionar determinado licitante sobre as especificações do item ofertado, o pregoeiro pode disponibilizar um prazo de 10 minutos para manifestação.

Nesse caso, se o licitante registrar qualquer mensagem dentro desses 10 minutos e, até mesmo, solicitar um prazo maior para responder ao questionamento, o pregoeiro, em geral, concede esse prazo. O que não pode ocorrer é a ausência total de manifestação, principalmente por estarmos tratando de um processo licitatório realizado de forma eletrônica, que foi concebido justamente para trazer maior celeridade ao processo, conforme o Decreto nº 5.450/05.

Acerca da ausência de manifestação aos questionamentos do pregoeiro, também é possível que o licitante não esteja conectado ao *chat* durante o transcurso da sessão pública, apesar de todas as datas e horários serem amplamente divulgados a todos os participantes.

O não envio de documentos contábeis (6) também foi um dos motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos analisados. Até o mês de julho de 2018, para fins de análise da qualificação econômico-financeira das empresas, conforme as regras estabelecidas nos editais da UFSC, era necessário que o licitante apresentasse um resultado igual ou superior a 1,00 (um) em todos os índices que medem a situação financeira (liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente).

A partir do mês de julho de 2018, os índices deixaram de ser exigidos no edital dos pregões eletrônicos para aquisição de material de consumo, justamente por estar ocorrendo, com muita frequência, a inabilitação de empresas pelo não envio das demonstrações contábeis ou pelo envio em desacordo com as exigências do edital.

Desse modo, conforme mencionado anteriormente, o envio das demonstrações contábeis em desacordo com as exigências do edital da UFSC (7) também foi um dos principais motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos. O envio das demonstrações contábeis era solicitado pelo pregoeiro nos casos em que o fornecedor apresentava os índices financeiros, no Sicafe, inferiores a 1,00, ou tal registro junto ao Sicafe estava vencido.

Conforme previsto em edital, somente eram aceitas as demonstrações contábeis na forma da lei, devendo contemplar: a indicação do número das páginas e do número do livro diário onde estão inscritos o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício, acompanhados dos respectivos termos de abertura e encerramento do mesmo; assinatura do contador e do titular ou representante legal da entidade nas demonstrações

contábeis; e prova de registro na junta comercial ou cartório (com carimbo, etiqueta ou chancela da junta comercial).

O oitavo motivo de cancelamento de itens mais recorrente foi o não envio dos documentos de habilitação² (8), quando solicitados pelo pregoeiro via sistema Comprasnet. São considerados documentos de habilitação: as certidões negativas de débitos federal, estadual, municipal e trabalhista; as demonstrações contábeis (até julho de 2018); e certidões geradas pelo Portal da Transparência, Tribunal de Contas da União e Conselho Nacional de Justiça.

Essas certidões são consultadas pelo pregoeiro, de forma online, mas caso estejam com validade vencida ou não possam ser consultadas por algum motivo técnico, o licitante deve encaminhá-las via sistema, após solicitação do pregoeiro. Outros documentos podem ser solicitados, para fins de habilitação, desde que previstos no edital, como atestados de capacidade técnica, por exemplo.

Fornecedor com impedimento de licitar com a União também motivou o cancelamento de itens entre os anos de 2014 a 2018 (9). Conforme previsto em edital, sendo constatado qualquer impedimento de licitar ou contratar, por parte do fornecedor, nas consultas ao Portal da Transparência, Portal do Conselho Nacional de Justiça ou ainda por meio do cadastro Sicafe, no que se refere à UFSC ou no âmbito da União, o mesmo será inabilitado.

Desse modo, supondo que somente um licitante ofertou proposta para determinado item, ao consultar os documentos de habilitação desse licitante, o pregoeiro constatou que o mesmo está impedido de licitação com a UFSC ou com a União, resultando na inabilitação da empresa.

A desclassificação da proposta, a pedido do licitante (10), também emergiu como um dos motivos de cancelamento de itens. Durante a fase de lances ou na fase de aceitação, por ter cadastrado um valor muito baixo e/ou modelo e marca incorretos, o fornecedor, nesses casos, solicitou a desclassificação de sua proposta.

Em alguns casos, os licitantes não enviaram documentos de aceitação solicitados no edital (11), exigência presente geralmente nos pregões que visam à aquisição de gêneros

2 Exigência constante da Lei nº 8.666/93.

alimentícios, demandando o envio de fichas técnicas dos produtos. O não envio desses documentos, após convocação via sistema Comprasnet, acarreta desclassificação do licitante e, caso não haja outras propostas aceitáveis, o cancelamento do item. Com menor ocorrência (12), houve casos em que o licitante enviou o documento de aceitação previsto no edital, mas não estava de acordo com as exigências, após análise técnica por parte da equipe de apoio, gerando a desclassificação da proposta e consequente cancelamento do item.

Os motivos que emergiram da pesquisa documental, com menor frequência, estão relacionados aos próprios fornecedores, como: documentos de habilitação enviados em desacordo com o edital (14); fornecedor com impedimento indireto de licitar com a União (16); e identificação de vínculo entre duas empresas participantes do certame (19).

Outros motivos, com pouca frequência, estão relacionados a cancelamentos realizados a critério da administração, como: itens lançados no sistema com valores incorretos (13); erro na descrição do edital (15); especificações a serem revisadas (17); especificação incompleta (18); cancelado por oportunidade e conveniência da administração (20); código do item cadastrado no sistema precisa ser corrigido (21); item cancelado a pedido da equipe de apoio (22); necessidade de adequação da especificação do item (23) e revisar valor estimado (24).

Percebe-se que as motivações identificadas nos pregões eletrônicos analisados estão fundamentadas nas regras previstas em edital, ou seja, estão relacionadas ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Uma vez publicado o edital, agentes públicos e licitantes estão sujeitos às regras nele estabelecidas.

Registram-se ainda, nos relatos dos servidores, fatores como a ausência de manifestação dos licitantes no *chat*; descrição do objeto ofertado em desacordo com as exigências do edital; valor ofertado superior ao valor estimado pela administração; ausência de fornecedores interessados em participar do certame; equívocos na pesquisa de preços realizada pela administração; e equívocos na descrição dos itens realizada por ela.

O licitante não se manifesta no chat quando questionado pelo pregoeiro; a descrição do produto ofertado não atende ao especificado no edital (instrumento convocatório); item deserto (sem apresentação de proposta); a especificação do

edital não corresponde à do mercado fornecedor; o valor estimado não é compatível com o mercado fornecedor (valor subestimado) (S3).

Licitante não responde aos questionamentos feitos via chat; valor acima do estimado pela administração, sem o aceite de negociação por parte do licitante; itens desertos (sem registro de propostas); propostas ofertadas não atendem às especificações do objeto, em comparação às exigências do edital. Acredito que estes sejam os principais motivos de cancelamento (S4).

O cancelamento de itens pode ocorrer por 1) ausência de fornecedores interessados em participar do certame; 2) itens com descrição e especificação em desacordo com o tipo de material que é ofertado pelo mercado; 3) valores de referência acima do que os fornecedores podem oferecer para o item com mesma especificação; e 4) ausência de participantes do certame que possuam os documentos exigidos para a fase de habilitação (S5).

Observa-se, com as falas S3, S4 e S5, a dificuldade na comunicação entre licitante e pregoeiro, ou ainda a ausência de fornecedores para participação no certame. A seguir, são apresentados outros problemas identificados pelos entrevistados:

Especificação, preço ou ambos (S8).

Problemas de orçamento, problemas de descrição/especificação dos itens, pouca divulgação no caso de itens mais específicos, falta de agrupamento ou conciliação de solicitações a fim de tornar o item “mais atrativo” ao mercado em função do volume (S9).

(a) Pesquisa de preços incongruente, não refletindo a realidade mercadológica; (b) especificações técnicas inconsistentes, descrevendo incorretamente o item que se deseja adquirir; (c) ausência de alocação de equipe responsável por item específico (e.g. pregões com múltiplas equipes); (d) ausência de parecer técnico da equipe de apoio designada acerca da compatibilidade do item ofertado (S10).

Com os entrevistados S8 a S10, observam-se problemas referentes à pesquisa de preços e especificações técnicas, o que pode retratar, por exemplo, uma falta de planejamento na construção do certame, gerando cancelamento do processo licitatório.

Por fim, é apresentada uma síntese dos principais motivos de cancelamento alocados pelos respectivos respondentes na Tabela 6.

Tabela 6 | Principais motivos de cancelamento

Motivos dos cancelamentos	Entrevistados
Equívocos na descrição dos itens realizada pela administração	E1, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13
Equívocos na pesquisa de preços realizada pela administração	E2, E3, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13, E14
Ausência de manifestação dos licitantes no chat	E3, E4, E6
Descrição do objeto ofertado em desacordo com as exigências do edital	E3, E4, E6, E14
Ausência de fornecedores interessados em participar do certame	E3, E4, E5, E6
Valor ofertado superior ao valor estimado pela administração	E4, E5, E14
Licitantes não possuem os documentos de habilitação	E5, E11

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2019).

Com base na Tabela 6, destacam-se os equívocos na descrição dos itens e pesquisa de preços realizadas pela administração do setor, que foram apontados por todos os 14 entrevistados.

Com a finalidade de evitar ou minimizar os impactos negativos do cancelamento de itens em pregões eletrônicos que visam à aquisição de materiais de consumo, são propostas algumas ações com base nos resultados do estudo, o qual considerou a percepção dos servidores que atuam diretamente em todas as etapas dos processos de compras e licitações da UFSC. Ao serem colocadas em prática, as ações propostas neste estudo poderão aumentar as oportunidades de sucesso dos processos licitatórios, reduzindo e/ou evitando o cancelamento de itens, algo tão comum e, infelizmente, danoso para a administração pública e gestão universitária, visto que interfere diretamente nas atividades finalísticas da instituição.

Assim, como produto deste estudo, são propostas as seguintes ações:

- maior conscientização e comprometimento por parte dos requerentes, já que são os responsáveis pela adequada especificação técnica e pesquisa de preços dos itens que devem ser licitados, sendo esses dois dos aspectos mais relevantes para o sucesso da licitação, conforme resultados apresentados no estudo;
- capacitação e treinamento dos servidores responsáveis pela especificação e pesquisa de preços do objeto licitado, para que tenham conhecimento sobre a importância de cada

- etapa desenvolvida no processo e possam executá-la de forma correta, melhorando a qualidade dos itens adquiridos e a eficiência dos gastos públicos;
- melhorar o planejamento para que haja uma centralização das demandas, evitando que se tenha mais de um processo para o mesmo objeto. Agrupando as compras, aumenta o quantitativo a ser licitado, podendo tornar os pregões mais atrativos aos fornecedores. Essa metodologia está sendo adotada pelo DCOM, a partir de 2019, visando melhorar os resultados no que se refere, entre outros, à diminuição da diversidade de preços registrados para um mesmo item;
 - analisar de forma mais criteriosa as descrições e as pesquisas de preços dos itens solicitados, verificando se são compatíveis e estão de acordo com a realidade do mercado;
 - ampliar, sempre que possível, o período de publicação dos editais, verificando também a possibilidade de aumentar a divulgação utilizando outros meios de comunicação. Por exemplo, divulgar o edital por meio de mala direta para fornecedores da área, especialmente para os pregões cujos objetos possuem poucos fornecedores;
 - penalizar os licitantes quando não enviam a documentação exigida em edital. Necessário que tenham mais atenção quanto à leitura do edital e acompanhamento da(s) sessão(s) pública(s) via sistema Comprasnet, para evitar que itens sejam cancelados por falta de manifestação no chat do sistema Comprasnet e/ou por não envio de documentos; e
 - revisão no fluxo de trabalho, aperfeiçoando os processos a partir da gestão de processos. Nesse sentido, sugere-se que pessoas atuem unicamente nessa área, para que de fato possam entendê-lo e aperfeiçoá-lo.

Importante destacar que, no decorrer da pesquisa, foi possível identificar que algumas ações já vêm sendo executadas, visando melhorar os resultados dos processos licitatórios de material de consumo.

A elevada quantidade de itens por processo, alguns casos com mais de 100 itens, diminuía a dinâmica do pregão em sua fase externa, pois os licitantes deixavam de acompanhar as sessões públicas, não respondendo possíveis questionamentos referente à aceitação dos itens ou deixando de enviar documentos exigidos em edital, resultando em um grande número de itens cancelados. Por esse motivo, a quantidade de itens, no geral, por processo foi reduzida a 50 itens.

Realizar ligações telefônicas solicitando que os licitantes acompanhem o *chat*, quando não respondem aos questionamentos dos pregoeiros, infelizmente ainda é uma prática comum na administração pública, prejudicando a transparência de seus atos.

Para agilizar o andamento dos processos licitatórios de material de consumo, em agosto de 2015, foi emitido um parecer jurídico referencial tornando juridicamente

possível o prosseguimento dos processos licitatórios sem submeter os autos ao exame e parecer individual da Procuradoria Federal.

O não envio das demonstrações contábeis ou o envio das demonstrações contábeis em desacordo com o edital eram fatores que ocasionavam frequentes inabilitações e, conseqüentemente, cancelamento de itens. Por este motivo, a partir do mês de julho de 2018, a análise da qualificação econômico-financeira deixou de ser exigida nos editais de pregão eletrônico para aquisição de material de consumo da UFSC.

À medida que se conhecem os dados e se tem as informações necessárias, as pessoas percebem a realidade sob uma nova perspectiva, permitindo a concepção de novos conhecimentos e buscando ações que contribuam para o desenvolvimento da instituição.

5 Considerações finais

O presente estudo analisou os cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da UFSC, no período de 2014 a 2018.

A partir da identificação das características dos cancelamentos de itens de materiais de consumo em pregões eletrônicos realizados pela UFSC entre os anos de 2014 a 2018, constatou-se que as unidades com maior número de itens cancelados foram os Campi de Curitiba e Blumenau. Referente às categorias dos itens cancelados, os materiais de laboratórios, materiais elétricos, gêneros alimentícios, materiais de manutenção predial e ferramentas foram as que apresentaram maior ocorrência, podendo ter impactado negativamente no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão que demandaram tais objetos.

Os destaques, em ordem de ocorrência, referem-se à licitação deserta, valor da proposta acima do estimado, proposta em desacordo com o edital, ausência de resposta do licitante no *chat* do sistema Comprasnet, falta de envio de documentação de habilitação contábil, envio de documentação contábil em desacordo com as exigências do edital, fornecedor com impedimento de licitar com a União e não envio da documentação referente à proposta comercial.

As respostas apresentadas pelos entrevistados com relação aos principais motivos de cancelamento de itens indicaram diversos aspectos que confirmaram os resultados apresentados.

Dessa forma, destaca-se que é necessária a conscientização dos requerentes quanto à importância da instrução processual em sua fase interna, capacitação e treinamento desses servidores, para que possam executar as tarefas de forma correta, e revisão no fluxo de trabalho.

Presume-se ainda que ações de melhorias estão diretamente associadas à mudança de comportamento, e para isso é necessário que se tenha conhecimento sobre os processos e normas que regem as licitações.

Na gestão universitária, assim como na administração pública em geral – haja vista que a pesquisa realizada na UFSC e conseqüentemente os resultados gerados apontam para características similares compartilhadas por outros órgãos –, as ações propostas poderiam ajudar a formar um ambiente de mudanças constantes que demandam por parte dos servidores públicos dinamicidade e aprendizagem contínua e permanente, para que possam promover um serviço de melhor qualidade.

Nesse aspecto, Batista e Maldonado (2008) corroboram tal entendimento, considerando que novas práticas de gestão, aliadas à difusão da informação e do conhecimento, podem garantir a realização dos objetivos da instituição.

Por fim, destaca-se que na UFSC os departamentos responsáveis pelas fases interna e externa da licitação vêm adotando práticas para aperfeiçoar, dentro da legalidade, os processos licitatórios de material de consumo, buscando, desse modo, melhorar a qualidade dos itens adquiridos, a eficiência dos gastos públicos e possibilitando que a universidade exerça plenamente suas atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Para estudos futuros, são identificadas lacunas referentes à análise dos cancelamentos de itens em processos licitatórios de serviços, haja vista que seguem outras normativas e possuem especificidades diferentes daquelas de materiais de consumo; e estudos referentes aos cancelamentos de itens nos pregões eletrônicos de itens de material de consumo e de material permanente de modo comparativo.

Referências bibliográficas

- BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; Maldonado, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6650/5234>>. Acesso em: 27 out. 2018.
- BITTENCOURT, Sidney. *Pregão eletrônico*. 3. ed. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BOSELLI, P. *Simplificando as Licitações*. 2. São Paulo: Edicta, 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- _____. *Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000*. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.
- _____. *Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.
- _____. *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 04 mai. 2017.
- _____. *Lei 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso 04 mai. 2017.
- COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- COMPRASNET, Compras Governamentais. *Manual Pregão Eletrônico - Pregoeiro parte I*. 2006. Disponível em:
<http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/MANUAL_DO_PREGAO_ELETRONICO-PREGOEIRO_JULHO_2006.pdf>. Acesso 10 out. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- FACHIN, Odília. *Fundamentos de metodologia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FERRER, Florencia. *Compras públicas no Brasil: diagnóstico e desenho estratégico do futuro*. 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/>>. Acesso 10 out. 2018.
- GASPARINI, Diogenes. *Pregão presencial e eletrônico*. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abril 1995.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 14. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

NIEBUHR, Joel de Menezes. GUIMARÃES, Edgar. *Registro de preços - Aspectos práticos e jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. *Pregão eletrônico e presencial*. Florianópolis: UFSC, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. *Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégia para suprimentos públicos*. Curitiba, PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cenage Learning, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Manual do Pregão Eletrônico*. Brasília. 2010. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D71A8CC475F20>.>. Acesso em: 02 nov. 2018.


TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Meryellem Yokoyama Neves

 <https://orcid.org/0000-0002-7977-0651>


Mestra em Administração Universitária pela Universidade Federal de Santa Catarina, especialização em Administração, Gestão Pública e Políticas Sociais pela Faculdade Dom Bosco e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é servidora da Universidade Federal de Santa Catarina, na função de pregoeira no Departamento de Licitações. Tem experiência na área Fiscal e em Compras Públicas.

 meryellem@yahoo.com.br

Rafael Pereira Ocampo Moré

 <https://orcid.org/0000-0001-8841-2920>

Bacharel e Mestre em Administração pela UFSC (2008 e 2012) e Doutor em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) 2016, com bolsa CAPES. Doutorado sanduíche (2013-2014) na Universidade Politécnica de Valência - UPV, Valência/Espanha (bolsa Capes) nos temas Governança, Conhecimento e Inovação em Habitats de Inovação. Atualmente professor do Programa de Pós-graduação em Administração Universitária – PPGAU e coordenador do Programa Universidade Aberta do Brasil – UFSC/UAB.

 rafamore@gmail.com

Estágio probatório no Sul do Brasil: uma comparação de práticas utilizadas na esfera municipal

Vanessa B. Nachtigall

Especialista em Gestão Pública, Porto Alegre, RS, Brasil

Paola Carmen Valenzuela Cánepa

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Porto Alegre, RS, Brasil

Resumo

O estágio probatório constitui uma etapa necessária para a aquisição da estabilidade no serviço público. Avalia o desempenho do servidor estatutário, visando manter no setor público apenas aqueles que apresentam determinado nível de desempenho. O presente estudo analisa o estágio probatório das três capitais da Região Sul do Brasil (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) com o intuito de verificar possíveis semelhanças e particularidades entre os municípios, além da adequação de sua implementação à Constituição Federal e à literatura na área. Para tal, analisou-se a legislação que regulamenta o estágio probatório em cada município, caracterizando-se como um estudo de casos múltiplos. Os resultados deste estudo não apontaram diferenças marcantes no processo de estágio probatório nas capitais investigadas, identificando-se pequenas particularidades nos fatores analisados. Verificaram-se ainda fragilidades quanto à abrangência dos requisitos de avaliação e quanto à qualificação dos avaliadores para o desempenho dessa função.

Palavras-chave: avaliação especial de desempenho, estágio probatório, avaliação de desempenho

Evaluación de la etapa probatoria en el Sur de Brasil: una comparación de las prácticas utilizadas en el ámbito municipal

La etapa probatoria constituye un periodo necesario para la adquisición de la estabilidad en el sector público brasileiro. Evalúa el desempeño del funcionario estatutario, visando mantener en el sector apenas aquellos que presentan un determinado nivel de desempeño. El presente estudio analiza la etapa probatoria de las tres capitales de la Región Sur de Brasil (Curitiba, Florianópolis y Porto Alegre) con el propósito de verificar posibles semejanzas y particularidades a los entes federados, así como su adecuación a la Constitución Federal y la literatura en el área. Para esto, se analizó a legislación que regula la etapa probatoria en cada municipio, caracterizándose como un estudio de caso múltiple. Los resultados de este estudio no señalaran diferencias resaltantes en el proceso de etapa probatoria en los municipios investigados, se identificó pequeñas particularidades en los factores analizados. Se verificó fragilidades referentes a la cobertura de los requisitos de evaluación y referentes a la cualificación de los evaluadores para el desempeño de esta función.

Palabras clave: evaluación especial de desempeño, etapa probatoria, evaluación del desempeño

Probation period in Southern Brazil: a comparison of municipal practices

The probation period is a necessary stage for acquiring tenure in the Brazilian public sector. Its purpose is to evaluate the new statutory employee in the position in charge, in order to keep only the ones who present a set level performance. This study approaches the probation period in three capitals of Southern Brazil (Curitiba, Florianópolis and Porto Alegre) looking for possible similarities and characteristics, and adequacy of its implementation to the Federal Constitution and literature in the area. For such, the legislation that regulates the probation period in each city was analyzed in this multiple case study. The results of this study do not point out critical differences in the probation period process of the target cities, identifying only small specific characteristics in the assessed factors. Some weaknesses were found: the scope of the evaluation requirements and the qualification of the evaluators that develops such activity.

Keywords: special performance evaluation, probation period, performance measurement

1 Introdução

A perspectiva de estabilidade no emprego motiva muitas pessoas a buscar uma vaga no setor público. O concurso para um cargo de provimento efetivo constitui um primeiro passo nesse sentido. No entanto, a sonhada estabilidade só será alcançada após a aprovação na avaliação especial de desempenho realizada ao longo do estágio probatório.

O estágio probatório tem como objetivo avaliar o desempenho do servidor na execução das atribuições do cargo para o qual prestou concurso. Ele reveste-se, assim, de elevada importância seja para o servidor, seja para o serviço público. Para o primeiro, o estágio probatório representa a possibilidade de adquirir a estabilidade em um cargo público. Para o segundo, representa a oportunidade de manter em seu quadro funcional permanente apenas os servidores que demonstraram determinado nível de desempenho.

A avaliação de estágio probatório é apontada, assim, como uma etapa complementar ao processo seletivo de servidores públicos (AMORIM; LUZ; SILVA, 2011). No entanto, alguns estudos questionam sua efetividade para dispensar servidores que apresentam baixo desempenho, identificando-a como apenas uma formalidade administrativa em muitos contextos (ALVES, 2014; FICAGNA *et al.*, 2014).

O estágio probatório já estava presente na Constituição Federal de 1988. Contudo, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, traz a ela mudanças substanciais: amplia seu período de duração e impõe a efetiva realização da avaliação de desempenho para a aquisição da estabilidade, findando com a possibilidade de mero decurso de prazo para esse fim.

Embora o texto constitucional estabeleça os parâmetros básicos para a referida avaliação, ele permite que cada ente federativo defina aspectos relevantes desse processo de acordo com suas características específicas. Tal aspecto se reflete nos entes de todas as esferas de governo e em seus diferentes poderes. Contudo, o Executivo municipal constitui a esfera de governo mais próxima à população (LISBOA; SANTIAGO; JUNIOR, 2016) em função da gama de serviços pela qual é responsável. Mostra-se plausível, então, que essa esfera de governo demande uma maior adaptação dos procedimentos de estágio probatório para adequá-lo a suas especificidades.

Assim, este estudo buscou analisar o estágio probatório das capitais da Região Sul do Brasil, verificando possíveis semelhanças e particularidades na legislação das três capitais, assim como o alinhamento da prática municipal com os pressupostos constitucionais e com a literatura da área. Tal análise comparativa justifica-se por possibilitar a identificação das práticas implementadas pelos referidos municípios quanto à avaliação de estágio probatório, permitindo verificar se eles estão alinhados às normas gerais que regem todos os entes federados e se utilizam, de forma efetiva, a autonomia que a Constituição Federal lhes concede para adequar sua legislação a suas particularidades.

2 Avaliação especial de desempenho

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em sua redação original, a obrigatoriedade do cumprimento do estágio probatório¹ aos servidores públicos efetivos. O texto legal, no entanto, vinculava a estabilidade no serviço público ao transcorrer do período de dois anos de exercício. Tal aspecto permitia, na prática, que servidores fossem confirmados no serviço público mesmo sem ter seu desempenho avaliado, seja por ineficiência da administração para realizar a avaliação, seja por afastamentos legais do próprio servidor. A emenda constitucional de 1998, no entanto, modificou essa situação:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998, s/p)

Assim, se, antes de 1998, o simples decorrer de dois anos de exercício possibilitava o alcance da estabilidade ao servidor nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, a partir da Emenda nº 19/1998, dois requisitos passaram a ser exigidos: o decurso de três anos de efetivo exercício e a aprovação em avaliação de desempenho a ser realizada por comissão instituída para esta finalidade (MODESTO, 2002).

¹ São submetidos ao estágio probatório somente os servidores estatutários.

No entanto, verifica-se que, mesmo após a publicação da referida emenda, o texto constitucional estabelece apenas linhas gerais para a implementação do estágio probatório em âmbito nacional. Deixa, dessa forma, um espaço significativo para que cada ente federativo defina, em lei própria, aspectos essenciais à avaliação de desempenho de seus servidores, considerando seu contexto específico. Entre os procedimentos do processo avaliativo regulamentados pela legislação municipal, estão, por exemplo: os requisitos de avaliação, a definição de critérios para estabilidade, exoneração ou suspensão do estágio probatório, a composição dos avaliadores e as ações de desenvolvimento vinculadas à avaliação (MODESTO, 2002; ALVES, 2014; REYNAUD, 2016).

Os requisitos de avaliação definem os aspectos do desempenho do servidor que serão considerados para fins de avaliação. Para serem efetivos, é necessário que sejam descritos de forma clara, possibilitando que os diferentes indivíduos tenham um entendimento similar desses requisitos, bem como que eles sejam adequados ao que se espera de cada cargo no contexto da organização em que são implementados.

A definição quanto aos indivíduos responsáveis pela realização da avaliação também constitui um aspecto-chave para que o resultado desta represente, de fato, o desempenho do servidor. Os avaliadores têm a responsabilidade de transpor para o instrumento de avaliação o efetivo desempenho do servidor, bem como de assinalar os aspectos de sua atuação que devem ser revistos. Dessa forma, mostra-se relevante que as organizações qualifiquem os avaliadores de estágio probatório para o exercício de tal função, dando especial atenção à condução de um *feedback* que auxilie o servidor a potencializar seu desempenho.

A Constituição ainda permite que as organizações definam os critérios para aquisição de estabilidade e exoneração dos seus servidores. Os entes federativos podem, assim, estabelecer, em sua legislação própria, o que esperam como desempenho mínimo de seus servidores para que estes se tornem estáveis, além de outros elementos que considerem relevantes.

O texto consitucional ainda aponta que a avaliação deve considerar o efetivo exercício do servidor, podendo cada órgão disciplinar o tempo de afastamento de tal exercício a partir do qual o período de avaliação fica prejudicado e exigir, a partir de então, uma ampliação

do prazo para que a avaliação possa ser realizada. Em um país de dimensões continentais e características tão distintas em suas diferentes regiões, a possibilidade de definição local dos fatores que caracterizam o estágio probatório permite a este instrumento melhores condições de responder às reais necessidades de cada ente público.

3 Modelo burocrático X Modelo gerencial

A Emenda Constitucional nº 19/1998 foi fortemente marcada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual propunha a implementação da administração gerencial no serviço público brasileiro. A administração gerencial foi apresentada, pelo referido plano, como um avanço em relação ao modelo burocrático, este apontado como excessivamente formalista, autocentrado e ineficiente. O modelo burocrático seria assim incapaz de responder às dinâmicas necessidades da população. A administração gerencial, por outro lado, promoveria uma maior flexibilidade na gestão de pessoas e maior eficiência na prestação de serviços com foco nos resultados a serem obtidos e não mais nos processos de trabalho como o modelo anterior (BRASIL, 1995).

Alinhada a esses objetivos, a Emenda Constitucional nº 19/1998 instituiu a eficiência como princípio à administração pública e estabeleceu novas figuras institucionais, como os contratos de gestão (art. 37, § 8º, inciso II), entre outras mudanças (SUZUKI; GABBI, 2009). Os referidos contratos de gestão mostram-se ilustrativos de aspectos do modelo de administração pública gerencial: contratação de objetivos precisos a serem alcançados, ampliação da autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis e cobrança dos resultados alcançados.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 deu assim passos importantes na direção de uma administração gerencial, mas sem substituir de todo o modelo burocrático. Verificam-se ainda hoje os dois modelos atuando concomitantemente na gestão pública nacional, por vezes pendendo mais para um lado, por vezes mais para outro.

O estágio probatório não se mostra imune a essa dicotomia. Considerando que as instituições públicas se pautam por ambos os modelos, a avaliação de seus novos

membros também está sujeita à referida dicotomia. Nesse sentido, ao considerar os requisitos da avaliação de estágio probatório do Governo Federal, estabelecidos pela Lei nº 8.112/1990, por exemplo, verifica-se a emergência de fatores como capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, alinhados ao modelo gerencial, ao mesmo tempo que a referida lei manteve os fatores assiduidade e disciplina já constantes na legislação anterior (Lei nº 1.711/1952), mais alinhados ao modelo burocrático.

4 Estágio probatório

O estágio probatório tem como objetivo verificar se o servidor público possui as condições necessárias para o desempenho das atribuições do cargo para o qual prestou concurso público. Tem início com a entrada do servidor em efetivo exercício e finda com a aquisição de sua estabilidade ou com sua exoneração. É apontado então, por diferentes pesquisadores, como uma etapa complementar ao processo de seleção iniciado pelo concurso público (ALVES, 2014; AMORIM; LUZ; SILVA, 2011; BERGUE, 2007).

Os concursos públicos são constituídos, de forma geral, por certame de provas ou provas e títulos, com questões, com frequência, somente de múltipla escolha. O estágio probatório, nesse contexto, agrega elementos bastante distintos ao processo seletivo, uma vez que avalia o efetivo desempenho das atividades para as quais o servidor foi contratado no contexto específico do órgão no qual deverá executá-las. Pode-se questionar, contudo, se o estágio probatório consegue, de fato, cumprir essa função nos diferentes entes federativos nacionais.

Embora a literatura ainda careça de estudos que possibilitem estabelecer um panorama claro da realidade nacional, pesquisas na área já indicam uma série de dificuldades nesse sentido. Assim, estudos apontam que o estágio probatório não tem sido efetivo para dispensar servidores que apresentam baixo desempenho, sendo muitas vezes tratado apenas como uma formalidade administrativa (ALVES, 2014; FICAGNA *et al.*, 2014).

Diferentes fatores contribuem para esses achados. Ficagna *et al.* (2014) apontam que alguns avaliadores não atribuem a nota adequada ao servidor durante as avaliações

de estágio probatório para evitar conflitos com o servidor. Não se sentir capacitado para avaliar o desempenho do subordinado ou não identificar importância na avaliação também são fatores identificados que impactam diretamente os resultados obtidos nesse processo (FEITOSA; LIMA, 2016).

Sabe-se que a avaliação de desempenho não se constitui em uma tarefa de simples execução. Contudo, tais comportamentos, por parte dos avaliadores, comprometem o resultado das avaliações realizadas por eles e prejudicam a credibilidade do estágio probatório como um todo. Dessa forma, Modesto (2002) aponta que o desafio das organizações públicas hoje seria dar efetividade à exigência constitucional do estágio probatório como um processo administrativo capaz de identificar os servidores aptos ao desempenho das funções públicas ao mesmo tempo em que garanta os direitos subjetivos desses servidores.

5 Para além da mensuração do desempenho

Além de identificar os servidores com condições de se tornarem estáveis nas instituições públicas entre todos os que nelas ingressam, o estágio probatório também pode contribuir com o desenvolvimento profissional desses servidores. O adequado acompanhamento do servidor durante o estágio probatório permitiria aos entes federativos identificar continuamente de que forma está se dando a adaptação dos novos membros ao ambiente de trabalho, bem como quais são as principais dificuldades de desempenho enfrentadas por eles no dia a dia do trabalho (NETO; GOMES, 2003; GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010; ALVES, 2010).

A avaliação possibilita a comparação do desempenho do servidor ao desempenho esperado pela organização, assim como comparar o desempenho do próprio servidor ao longo de determinado período. Essas informações permitem à organização estruturar suas ações de capacitação e desenvolvimento de forma alinhada às reais necessidades de seu corpo funcional, potencializando assim seu impacto. Permitem ainda, dentro do possível, alocar seus servidores em atividades ou setores que possibilitem o melhor aproveitamento de seu desempenho. Infelizmente, Neves e Benito (2004) apontam que, muitas vezes, a

avaliação de desempenho está desarticulada das demais práticas de gestão de pessoas nas organizações públicas, não sendo assim utilizada em todo seu potencial.

6 Metodologia de pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de casos múltiplos (YIN, 2001) e buscou investigar o estágio probatório das três capitais da Região Sul do Brasil. Inicialmente, os procedimentos adotados por cada município foram apresentados individualmente e, em um segundo momento, procedeu-se à análise temática comparando as capitais entre si e analisando-as com as diretrizes constantes na Constituição Federal e na literatura da área.

Para a coleta de dados, utilizou-se a análise documental (GIL, 2002). Foram pesquisadas as legislações municipais que regulamentam o estágio probatório em cada uma das capitais e seus instrumentos de avaliação. Utilizaram-se como categorias de análise: requisitos de avaliação, critérios para estabilidade, exoneração e suspensão do estágio probatório, critérios para a definição dos avaliadores, e a vinculação da referida avaliação com ações de desenvolvimento profissional. As categorias de análise foram estabelecidas pelas autoras, a partir da leitura preliminar das legislações municipais referentes ao estágio probatório, em função de sua relevância ao processo de avaliação e por consistirem em aspectos de competência de cada ente federal para sua regulamentação legal (CURITIBA, 2003, 2008, 2010; FLORIANÓPOLIS, 2003, 2016; PORTO ALEGRE, 1985, 2009, 2011).

Para esta pesquisa, foram analisadas as cidades: Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. O estudo concentrou-se em uma única esfera de governo para possibilitar uma comparação mais uniforme entre os elementos analisados. Optou-se ainda pelos referidos municípios por constituírem as capitais de seus estados e, dessa forma, esperar-se que tivessem procedimentos relativos à avaliação de desempenho analisada já consolidados.

Curitiba, capital do Estado do Paraná, possui aproximadamente 30 mil servidores em seu quadro funcional (CURITIBA, 2018). O estágio probatório no município é regulamentado pelas Leis nº 10.815/2003 e nº 12.814/2008 e pelo Decreto nº 530/2010. Florianópolis, capital

do Estado de Santa Catarina, possui cerca de oito mil servidores em seu quadro funcional (FLORIANÓPOLIS, 2018) e seu estágio probatório é regulamentado pela Lei nº 63/2003 e pelo Decreto nº 16.550/2016 e suas alterações (Decretos nº 16.925/2016 e nº 17.937/2017). Já Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, possui cerca de 15 mil servidores ativos em seu quadro funcional (PORTO ALEGRE, 2018) e tem seu estágio probatório regulamentado pelas Leis nº 133/1985 e nº 701/2012 e Decretos nº 16.256/2009, nº 16.972/2011 e nº 19.513/2016. Porto Alegre possui uma legislação e respectivo instrumento de avaliação específicos para o cargo de Procurador Municipal; e outra legislação e instrumento para o restante dos cargos da instituição. Neste estudo, analisaremos apenas a legislação aplicada para a grande maioria dos cargos do município por considerar que é a mais representativa da avaliação realizada na instituição. O instrumento de avaliação das três capitais analisadas é um anexo das legislações que regem os respectivos estágios probatórios (CURITIBA, 2010; FLORIANÓPOLIS, 2016; PORTO ALEGRE, 2009).

Este estudo buscou, assim, analisar o estágio probatório das três capitais da Região Sul do Brasil, identificando possíveis semelhanças e particularidades entre os casos, bem como comparando suas práticas aos pressupostos constitucionais e à literatura da área. Mais especificamente, buscou analisar os requisitos de avaliação, os critérios para estabilidade, exoneração ou suspensão do estágio probatório e para a definição dos avaliadores, assim como a vinculação da referida avaliação com ações de desenvolvimento profissional.

7 Estágio probatório nas capitais da região sul do Brasil

O Caso de Curitiba/PR

As avaliações em Curitiba têm periodicidade semestral. São realizadas por uma comissão especial formada para esse fim, composta pela chefia imediata do servidor e dois servidores estáveis, juntamente com o servidor avaliado². Para alcançar a estabilidade, o servidor deve obter resultado de **apto** em sua avaliação, o que exige uma pontuação

² As comissões de avaliação de estágio probatório para avaliação de titulares do cargo de Guarda Municipal e de servidores em unidades escolares da Secretaria Municipal da Educação possuem composição especial: entre três e seis membros, sendo obrigatória a participação da chefia imediata na avaliação. No caso das unidades escolares, a comissão também deve ser composta por representantes dos diferentes segmentos do conselho de escola.

igual ou superior a 75 pontos, bem como ser aprovado em todas as disciplinas do curso de formação profissional, nos cargos em que tal curso é exigido.

A legislação do município estabelece atividades e licenças que não são consideradas efetivo exercício para fins de estágio probatório. Dessa forma, durante o referido período, o servidor tem o estágio suspenso, havendo uma ampliação do prazo para obter a estabilidade.

O servidor poderá ser exonerado ao final do estágio caso não apresente a pontuação mínima exigida para estabilidade ou, mesmo antes de sua finalização, quando verificada infração disciplinar. Para os cargos em que há a exigência de curso de formação profissional, faltas ou baixa pontuação nesse também podem motivar a exoneração do servidor.

Em relação às ações de desenvolvimento profissional implementadas durante o estágio probatório, a legislação municipal determina a participação do servidor em capacitação sobre os critérios de estágio probatório, preferencialmente, em seu primeiro ano no município. Também estabelece o monitoramento, pela administração, dos resultados do sistema de avaliação especial de desempenho, de modo a contribuir para a capacitação dos servidores em estágio probatório, quando necessário.

O instrumento de avaliação utilizado é único para os diferentes cargos do município. O campo relativo aos requisitos de avaliação possui uma escala com três graduações para cada item, que deve ser preenchida com um número de um a 10. Pontuação de um a quatro pontos refere-se a um desempenho fraco; de cinco a sete, regular; e de oito a 10, bom. Destaca-se ainda no instrumento a presença de campo específico intitulado *Indicações sobre os procedimentos necessários para reduzir as dificuldades apontadas*. A legislação municipal estabelece que a comissão avaliadora preencha esse campo, de forma objetiva, acerca dos requisitos em que o servidor obteve desempenho regular ou fraco, permitindo que estes sejam acompanhados durante o período subsequente, bem como revistos na avaliação posterior. Esse ponto permite explicitar de forma particularizada os pontos a serem trabalhados por cada servidor para melhorar seu desempenho, facilitando seu monitoramento e reavaliação no período seguinte. Na Tabela 1, são apresentados os requisitos considerados no instrumento de avaliação e sua descrição feita na legislação pertinente.

Tabela 1 | Requisitos de avaliação de estágio probatório de Curitiba

Requisito	Descrição
Conhecimento para o trabalho	Aplicar conhecimentos técnicos e práticos pertinentes ao cargo na execução das ações necessárias para atingir os objetivos da unidade de trabalho do órgão de lotação
Pontualidade	Cumprir o horário estabelecido para o trabalho, observada a jornada legal, sem atrasos e/ou saídas antecipadas
Assiduidade	Comparecer continuamente ao trabalho, sem apresentar faltas
Iniciativa	Saber agir de forma pronta e eficaz perante as atribuições que lhe forem conferidas; participar e buscar soluções previstas e não previstas; apresentar sugestões de melhoria factíveis, consideradas as metas de sua unidade de trabalho
Flexibilidade	Ser capaz de receber sugestões de melhoria no trabalho; respeitar a opinião dos outros; adaptar-se a situações diferenciadas de trabalho; rever comportamentos e atitudes que possam prejudicar o ambiente de trabalho
Produtividade e qualidade no trabalho	Executar o trabalho segundo os padrões exigidos, observados o volume de tarefas, os prazos e o grau de exatidão necessários à realização dos objetivos da unidade
Disciplina	Acatar os preceitos, normas, legislação, deveres morais e bons costumes, respeitar a hierarquia
Ética pública	Ter compromisso profissional, legal e moral para realizar suas atribuições, agindo com a necessária discrição e sem discriminação
Cuidados com materiais, equipamentos e ambiente	Zelar pelo patrimônio público, preservando e mantendo organizados materiais, equipamentos e o ambiente onde se der o exercício das atribuições funcionais; utilizar equipamento de segurança conforme normas técnicas e/ ou legais, quando necessário ao desempenho de suas atribuições e tarefas
Relacionamento interpessoal	Interagir com as pessoas e equipe de trabalho, administrando conflitos, pautando suas atitudes na cooperação e respeito mútuo, necessários para obter resultados positivos no trabalho

Fonte: Decreto municipal nº 530/2010.

A Tabela 1 apresenta os 10 requisitos em que os servidores municipais de Curitiba são avaliados. A descrição dos fatores de avaliação presente no corpo do Decreto nº 530/2010 é a mesma encontrada no instrumento de avaliação.

7.2 O Caso de Florianópolis/SC

A avaliação de estágio probatório em Florianópolis tem uma periodicidade semestral. É realizada pela chefia imediata e dois servidores indicados por essa, juntamente com o servidor avaliado. Os servidores indicados devem ser efetivos e estáveis, assim como exercer suas funções no mesmo local de trabalho onde está lotado o servidor em estágio probatório. A avaliação realizada é convertida em conceitos, tornando-se estável o servidor que obtiver o conceito **apto**.

Há previsão de suspensão do estágio quando houver afastamentos superiores a 10 dias consecutivos ou 30 dias intercalados durante o período do estágio probatório. O servidor será exonerado se obtiver dois conceitos 'não atende', três conceitos 'atende parcial' ou dois conceitos 'atende parcial' e um 'não atende' em qualquer período das avaliações. Também poderá ser aberto processo de exoneração quando a gerência de perícia médica do município considerar o servidor em estágio probatório incapacitado definitivamente para o exercício do cargo para o qual prestou concurso.

Não há indicação expressa na legislação de vinculação do resultado da avaliação de estágio probatório com ações de capacitação e desenvolvimento profissional. O instrumento de avaliação utilizado é único para os diferentes cargos do município. O campo relativo aos requisitos de avaliação possui uma escala com três graduações para cada item, sendo posteriormente cada marcação multiplicada por um número de um a três de acordo com a coluna assinalada (1 para apto – atende aos requisitos; 2 para atende parcialmente aos requisitos; e 3 para não apto). Na Tabela 2, são apresentados os requisitos avaliados no município e a respectiva descrição constante no instrumento de avaliação.

Tabela 2 | Requisitos de avaliação de estágio probatório de Florianópolis descritos no instrumento de avaliação

Descrição de requisitos de avaliação apresentada pelo instrumento de avaliação	
Idoneidade	Qualidade do que ou de quem é idôneo: quem tem capacidade para desempenhar determinada atividade ou ocupar certo cargo, ou de quem se pode supor honestidade. Aptidão, ser conveniente, adequado, próprio para desempenhar as atribuições do cargo, ética pública. Capacidade legal e moral para realizar ações adequadas às exigências das tarefas de sua competência voltadas para as metas da unidade de trabalho. Sabe dos seus compromissos e demonstra discricção sobre assuntos com os quais trabalha. Pode-se confiar em relação à seriedade com a qual desenvolve as suas atribuições.
Disciplina	Obediência às regras, aos superiores, ao regulamento. Ordem, conduta que assegura o bem-estar do indivíduo ou o bom funcionamento de uma organização. Comportamento metódico, determinado, constância. Respeito às leis e normas, organização de tarefas, considerando o cumprimento dos procedimentos estabelecidos e o respeito à hierarquia. Conduta que assegura o bem-estar do indivíduo ou o bom funcionamento da unidade de trabalho. Refere-se à organização das tarefas, considerando o cumprimento dos procedimentos estabelecidos, o respeito à hierarquia. Cumpre efetivamente as normas legais e regulamentares e as ordens disciplinares. Suas ações são executadas conforme o estabelecido.
Assiduidade	Refere-se ao comparecimento contínuo, dentro do horário estabelecido para o trabalho com permanência produtiva do mesmo. Justifica ausências conforme as normas. (Em tempo hábil).
Pontualidade	Qualidade ou condição de pontual, cumprimento de horário, compromisso com o horário combinado. Comparecimento contínuo, dentro do horário estabelecido para o trabalho
Capacidade de iniciativa	Profissional, legal e moral para realizar ações adequadas às exigências das tarefas de sua competência. Apresenta sugestões para melhoria do trabalho e/ou busca participar na solução de situações previstas ou não na sua área de trabalho. Busca capacitar-se profissionalmente, inclusive aproveitando os cursos promovidos pela Administração Pública Municipal. Possui a iniciativa de buscar informações e conhecimentos necessários para executá-las nos padrões técnicos pertinentes.

Descrição de requisitos de avaliação apresentada pelo instrumento de avaliação

Produtividade

Característica ou condição do que é produtivo; capaz de produzir. Volume de trabalho executado, dentro dos padrões exigidos, em determinado espaço de tempo, aliado à qualidade e atenção na execução correta das tarefas. Refere-se ao cumprimento do volume de trabalho executado, dentro dos padrões exigidos, em determinado espaço de tempo. Observa as prioridades e utiliza toda sua capacidade e recursos materiais disponíveis. Aplica métodos, técnicas e procedimentos adequados aos objetivos do trabalho. Empenha-se para melhorar a atividade a ser executada, contornando as dificuldades que lhe são impostas no dia a dia. Cumpre os prazos estabelecidos.

Efetividade

Capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia, virtude ou característica de (alguém ou algo); ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios possível. Tem capacidade de adaptar-se a novos métodos e a atender solicitações de trabalho que lhe são próprias. Reage adequadamente acatando as orientações ou assimilando novos métodos/procedimentos de trabalho. Possui habilidade de trocar e discutir ideias e comunicar-se com a equipe de trabalho e com o público em geral, de forma clara, com argumentação precisa, apoiando-se no respeito mútuo. Mantém o relacionamento considerado adequado, respeitando os limites profissionais e pessoais. Zela pelo bom relacionamento no ambiente de trabalho, servindo como mediador e conciliador em situações entre colegas e/ou colegas e chefias.

Responsabilidade

Obrigatoriedade de responder pelas obrigações próprias ou dos outros; caráter ou estado do que é responsável: que ou aquele que responde pelos seus atos ou de outrem, que tem condições morais e ou materiais de assumir compromisso, que ou aquele que deve prestar contas perante certas autoridades. Assumir os resultados, positivos ou negativos, decorrentes dos atos praticados pelo próprio servidor ou, parcialmente, pela sua equipe de colaboradores. Refere-se ao zelo e organização de materiais, equipamentos e ambiente de trabalho. Desempenha as atribuições do cargo, respeitando as diretrizes e princípios da administração pública municipal. Mantém os cuidados na manutenção preventiva dos equipamentos na sua rotina, otimizando o ambiente de trabalho.

Fonte: Decreto municipal nº 16.550/2016 – Anexo.

A Tabela 2 apresenta os oito requisitos em que os servidores municipais de Florianópolis são avaliados. O corpo do Decreto nº 16.550/2016 também apresenta uma descrição dos fatores de avaliação, mas de forma mais sintética que a feita no instrumento (conforme apresentado no anexo 1). Os fatores assiduidade e pontualidade, assim como produtividade e efetividade também são conceituados de forma conjunta no corpo do referido decreto.

Verifica-se, assim, diferenças na descrição dos requisitos de avaliação presentes no corpo do decreto e no instrumento de avaliação, que constitui anexo da referida legislação. Além de mais detalhada, a descrição do instrumento de avaliação também se mostra mais abrangente que a do decreto em alguns fatores. Nesse sentido, pode-se citar o requisito efetividade. No corpo do decreto, o fator recebe uma descrição pontual, a qual agrega também à do requisito produtividade: “execução do volume de trabalho conforme os padrões exigidos, em determinado espaço de tempo, aliada à qualidade e atenção no cumprimento correto das tarefas”. Já no instrumento, somente o fator efetividade abarca aspectos como “capacidade de adaptar-se a novos métodos e a atender solicitações de trabalho que lhe são próprias”, “conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios possível” e “zela pelo bom relacionamento no ambiente de trabalho, servindo como mediador e conciliador em situações entre colegas e/ou colegas e chefias”.

Considerando que o instrumento de avaliação é o material mais acessível aos avaliadores e avaliados para obter informações sobre tal procedimento, pode-se esperar que a avaliação seja pautada na descrição de comportamentos feita nele e não no corpo do decreto específico. No entanto, a inclusão de elementos distintos num mesmo requisito dificulta a sua análise, uma vez que o servidor pode ter um desempenho distinto nos diferentes aspectos considerados pelo mesmo fator. Tal fato acaba por exigir do avaliador um posicionamento sobre que aspecto é considerado mais relevante no contexto da avaliação específica.

7.3 O Caso de Porto Alegre/RS

A avaliação de estágio probatório em Porto Alegre tem periodicidade quadrimestral. É realizada por dois servidores: o responsável pelo estágio probatório e a chefia imediata do servidor ou sua chefia mediata e imediata, juntamente com o servidor avaliado. Para adquirir estabilidade, o servidor deve obter média mínima de 70 pontos nas avaliações.

Há a previsão legal de suspensão do estágio probatório a partir de afastamentos superiores a 60 dias no período de cada avaliação. O procedimento de exoneração pode se dar ao final do estágio, caso o servidor obtenha uma média inferior a 70 pontos nas avaliações realizadas, ou no transcorrer do período, caso obtenha três avaliações consecutivas abaixo da pontuação mínima para o período (60 pontos para as três primeiras

avaliações, 65 para as três seguintes e 70 nas três finais). O servidor também poderá ser exonerado caso apresente mais de 30 faltas consecutivas ou mais de 60 intercaladas no período de um ano, ou haja sentença transitada em julgado que indique perda de seu cargo. O decreto ainda prevê a exoneração caso o servidor fique mais de 4 anos com o estágio probatório suspenso, exceto casos específicos definidos na legislação³.

A legislação municipal prevê a realização de capacitações obrigatórias durante o estágio probatório, comprometendo as chefias a liberar o servidor para comparecer a elas, bem como penalizando o não comparecimento injustificado do servidor com descontos na pontuação da respectiva avaliação. O texto legal ainda estabelece que, em caso de baixa pontuação, discordância na avaliação ou a pedido, o servidor em estágio probatório receberá acompanhamento funcional. O técnico responsável pelo acompanhamento funcional poderá indicar capacitação, medidas gerenciais, administrativas ou técnicas, além de mudança de local de trabalho para favorecer o desenvolvimento funcional do ingressante. O servidor em estágio probatório é avaliado nos fatores apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 | Requisitos de avaliação de estágio probatório de Porto Alegre

Requisitos	Descrição
Postura profissional	Considere se o trabalho, atividades e/ou tarefas atribuídas foram desempenhadas com profissionalismo.
Relacionamento profissional	Avalie o modo de relacionar-se profissionalmente no local de trabalho.
Responsabilidade	Considere o quanto assumiu os compromissos do seu trabalho.
Observância de normas e procedimentos de serviço	Considere se foram cumpridas as normas, procedimentos, deveres, obrigações estatutárias e as combinações realizadas.
Aproveitamento do trabalho	Considere a distribuição do tempo entre as diversas tarefas desenvolvidas, segundo a importância das mesmas.

³ Constituem exceção ao limite de quatro anos de suspensão de estágio probatório os afastamentos motivados por: a) exercício de função ou cargo de governo ou administração por nomeação ou designação de Presidente da República, de Governador de Estado, de Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário ou de Prefeito; b) exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal; c) exercício de presidência de entidade representativa de todas as classes de cargos que congregue, no mínimo, cinquenta por cento de funcionários do quadro de cargo de provimento efetivo; d) licença para tratamento de saúde; e) acidente em serviço, agressão não provocada no exercício normal das atribuições e moléstias profissionais; ou f) cedência em reciprocidade para outra entidade pública de servidor estagiário detentor de cargo de provimento efetivo de Professor.

Requisitos	Descrição
Utilização de recursos materiais	Avalie como foram utilizados os recursos materiais disponíveis.
Disponibilidade e participação na área de trabalho	Avalie o quanto o servidor-estagiário envolveu-se, contribuindo para o desenvolvimento da sua área de trabalho.
Conhecimento do trabalho	Considere em que medida o servidor-estagiário conhece o trabalho, atividades e/ou tarefas a ele atribuídas.
Qualidade do trabalho	Considere se o trabalho, atividades e/ou tarefas desenvolvidas foram bem realizadas.
Rendimento do trabalho	Considere se o trabalho, atividades e/ou tarefas foram desempenhadas com produtividade.
Assiduidade	Considere a frequência ao trabalho.
Pontualidade	Leve em conta o cumprimento efetivo dos horários de trabalho.

Fonte: Decreto Municipal nº 16.256/2009 – Anexo.

A Tabela 3 apresenta os 12 requisitos em que os servidores municipais de Porto Alegre são avaliados. Destes, assiduidade e pontualidade são os únicos fatores que não acrescentam pontos ao resultado da avaliação, gerando decréscimo à pontuação final quando ocorrem faltas e atrasos. Os demais requisitos são assinalados em uma escala com quatro graduações para cada item.

O corpo do decreto que regulamenta o estágio probatório apenas cita os fatores de avaliação sem apresentar sua descrição. Essa está presente somente no instrumento de avaliação. Verifica-se, assim, uma descrição bastante sintética dos requisitos avaliados, exigindo dos avaliadores a adequação dos fatores à realidade de cada cargo.

8 Discussão de aspectos relevantes no estágio probatório das capitais da região sul do Brasil

Nas seções seguintes são apresentadas semelhanças e diferenças no processo de estágio probatório das três capitais analisadas. A primeira abordará aspectos relativos aos critérios adotados para estabilidade, exoneração e suspensão do estágio probatório,

definição de avaliadores e vinculação com ações de desenvolvimento. A segunda abordará os requisitos de avaliação utilizados nas três capitais.

8.1 Procedimentos do estágio probatório

A partir das legislações e instrumentos de avaliação analisados, verificaram-se semelhanças e particularidades quanto aos procedimentos relativos ao estágio probatório nas três capitais analisadas. Em relação às semelhanças, identificaram-se a segmentação da avaliação ao longo do estágio probatório e a obrigatoriedade de mais de um indivíduo na condição de avaliador em cada aferição de desempenho, sendo sempre um deles a chefia imediata. Nenhuma das capitais, contudo, previu uma qualificação mínima para o desempenho dessa função.

Todas as capitais têm previsão legal para a suspensão do estágio, embora utilizem quantidades de dias diferentes para considerar prejudicado o período analisado. Cada uma delas também avalia um número distinto de requisitos de avaliação e possui critérios próprios para a aquisição da estabilidade e exoneração dos servidores em estágio probatório. Divergências também foram identificadas quanto à vinculação da avaliação especial de desempenho a ações de desenvolvimento dos servidores. No Quadro 1 são apresentadas, de forma simplificada, tais semelhanças e particularidades relativas às três capitais analisadas.

Quadro 1 | Procedimentos na avaliação de estágio probatório nas capitais analisadas

Elementos	Curitiba	Florianópolis	Porto Alegre
Critérios para estabilidade	- Obtenção de conceito apto (75 pontos) - Aprovação em curso de formação profissional	Obtenção de conceito apto	Obtenção de média final igual ou superior a 70 pontos

Elementos	Curitiba	Florianópolis	Porto Alegre
Critérios para exoneração	-Não obter pontuação mínima para estabilidade -Infração disciplinar - Faltas ou baixa pontuação no curso de formação profissional	- dois Conceitos <i>não atende</i> - três Conceitos <i>atende parcial</i> - dois Conceitos <i>atende parcial</i> e um <i>não atende</i> - Incapacidade definitiva para o exercício do cargo verificada pela perícia médica do município	- 3 Notas seguidas abaixo da mínima - Média geral abaixo de 70 pontos - Faltas (mais de 30 seguidas ou 60 intercaladas) - Sentença penal irrecorrível que declare a perda do cargo - mais de 4 Anos de suspensão do estágio probatório
Critérios para suspensão	Não explicita prazo mínimo	- Mais de 10 Dias consecutivos - Mais de 30 Dias intercalados	Mais de 60 dias
Avaliadores	Três avaliadores chefia imediata do servidor e dois servidores estáveis ⁴	Três avaliadores chefia imediata e dois servidores estáveis que atuam no mesmo local de trabalho do avaliado	Dois avaliadores chefe imediato e chefe mediato ou chefe imediato e responsável pelo estágio probatório
Desenvolvimento profissional	Capacitação	Ausente na legislação	- Acompanhamento funcional - Capacitação

Fonte: elaboração própria.

A necessária participação do gestor direto na avaliação de estágio probatório nas três capitais mostra-se coerente com o funcionamento dos órgãos públicos uma vez que esse é o representante da organização para distribuir as atividades nas equipes de trabalho e acompanhar os serviços prestados à população. O gestor tem, assim, tanto a possibilidade de acompanhar o desempenho do servidor ao longo do período de avaliação quanto a própria responsabilidade de fazê-lo pelo papel que ocupa.

Por outro lado, o fato de a responsabilidade pela avaliação não estar restrita somente à análise do gestor mostra-se igualmente positiva. Considerando que o resultado

da avaliação de estágio probatório pode representar a exoneração do servidor, haver mais de um indivíduo responsável por sua realização pode reduzir a ocorrência de problemas comuns a processos de avaliação, como o subjetivismo⁵ ou efeito halo⁶, ao congregar a percepção de mais de uma pessoa na avaliação final.

A adequada qualificação dos avaliadores para realização da avaliação, nesse sentido, mostra-se essencial para sua execução satisfatória. No entanto, identifica-se uma lacuna na legislação analisada nesse aspecto. Nenhuma das capitais exige qualquer qualificação prévia dos servidores para atuar como avaliadores, assim como não prevê capacitações específicas para eles, na legislação de estágio probatório, após assumirem tal função. Não se verificou também uma preocupação das instituições no sentido de estabelecer um padrão de avaliação similar no âmbito de cada ente, visando evitar exigências muito distintas quanto ao desempenho esperado por diferentes avaliadores. Este se mostra um ponto sensível do sistema de avaliação das capitais analisadas, uma vez que, na prática, servidores de um mesmo cargo e com nível de desempenho similar podem obter pontuações bastante distintas em função da exigência dos diferentes avaliadores.

Os três entes analisados apresentam previsão legal para a suspensão do estágio probatório quando o servidor tem afastamentos do trabalho por diferentes modalidades de licença, bem como quando assume funções distintas às do seu cargo de provimento efetivo. Nesse último caso, Curitiba e Florianópolis destacam a designação para função gratificada ou cargo em comissão e Porto Alegre para cargo em comissão. No entanto, Curitiba e Florianópolis preveem a possibilidade de continuidade do estágio probatório concomitante à ocupação de funções de confiança quando verificada a compatibilidade das atribuições do cargo efetivo com aquelas peculiares ao cargo comissionado ou função gratificada.

A previsão legal de suspensão do estágio probatório, quer por afastamentos legais, quer por desempenho de atividades diversas das atribuições do cargo de provimento efetivo, manifesta o respeito da legislação analisada à previsão constitucional de três anos de efetivo exercício do servidor para aquisição de estabilidade. Cada organização, no entanto, estabelece um limite para considerar prejudicado o período de avaliação nesse

⁵ Subjetivismo constitui a tendência de atribuir ao avaliado características próprias do avaliador (ALVES, 2010).

⁶ O efeito halo refere-se à tendência de uma característica do avaliado influenciar os demais fatores avaliados (ALVES, 2010).

sentido. Florianópolis estabelece mais de dez dias consecutivos ou trinta intercalados durante o período do estágio probatório. Porto Alegre prevê mais de sessenta dias em um período de quatro meses. Curitiba, por sua vez, não especifica prazo mínimo para suspensão na legislação analisada.

Em relação aos requisitos para aquisição da estabilidade, duas capitais usam um conceito final de aptidão, e a outra, a média numérica de 70 pontos. Como critérios para exoneração, as capitais apontam o não alcance da pontuação mínima, ou de conceitos mínimos, para a aquisição da estabilidade, seja a exoneração durante o estágio probatório ou ao final do mesmo. Considerando que o estágio probatório visa verificar a capacidade do servidor em desempenhar as atribuições do cargo para o qual prestou concurso público (SOARES, 2012), nada mais natural do que esse ser analisado a partir de um parâmetro previamente definido pela legislação. No entanto, essa não é a única medida analisada para definir uma possível abertura de processo de exoneração do servidor em estágio probatório. Nesse sentido, Curitiba prevê, como motivadores para exoneração em sua legislação, a não aprovação ou a presença de faltas nos cursos de formação obrigatórios. Porto Alegre estabelece a suspensão do estágio por mais de quatro anos (exceto por afastamentos previstos na legislação) e Florianópolis, a incapacidade definitiva para o exercício do cargo verificada pela perícia médica do município.

As capitais também apontam fatores que não se mostram restritos a servidores em estágio probatório, como infração disciplinar em Curitiba e abandono de cargo, excesso de faltas ou sentença penal irreversível que declare expressamente a perda do cargo em Porto Alegre. Abandono de cargo, por exemplo, já está previsto no estatuto dos servidores de Porto Alegre, sendo assim automaticamente aplicável aos servidores em estágio probatório sem a necessidade de constar na legislação de estágio probatório. A redundância da capital em citá-lo novamente nessa legislação pode representar, assim, a expectativa desta em promover a exoneração do servidor da instituição de forma mais rápida a partir do decreto de estágio probatório.

Todos os instrumentos de avaliação analisados apresentam um campo de marcação, composto por uma escala de três ou quatro graduações, e outro de manifestação discursiva. Nesse último campo, Florianópolis e Porto Alegre apresentam apenas um espaço genérico para comentários dos avaliadores e do servidor avaliado. Curitiba, por outro

lado, além de campo para observações, apresenta um espaço específico para indicação de procedimentos necessários para reduzir dificuldades apontadas durante a avaliação, o qual deve ser preenchido pelas chefias nos itens em que o servidor obtiver desempenho considerado regular ou fraco. Esse último campo citado mostra-se interessante ao ter seu preenchimento exigido quando o servidor apresenta um desempenho abaixo do esperado pela instituição, favorecendo assim a análise futura sobre o quanto as medidas para qualificação do desempenho foram, de fato, efetivas.

Nas três capitais, a avaliação de desempenho é dividida ao longo de cada ano, com periodicidades quadrimestral ou semestral, o que permite o acompanhamento sistemático do servidor em estágio por parte da organização. Embora o ideal fosse que todos os servidores recebessem retornos sobre o seu desempenho de forma periódica, a rotina das organizações, com frequência, não favorece esses momentos. Dessa forma, a segmentação da avaliação de estágio probatório em diferentes mensurações ao longo do ano acaba por oportunizar um espaço formal para dar *feedback* ao servidor sobre seu desempenho com uma regularidade definida. Caberá aos avaliadores e avaliados, no entanto, utilizar esse espaço da forma mais produtiva possível.

A articulação das avaliações de desempenho com ações de desenvolvimento profissional é referida na legislação de duas capitais. Curitiba tem previsão de encaminhamento de servidor com baixo desempenho para capacitação e Porto Alegre para acompanhamento funcional, além da previsão de cursos obrigatórios em ambos os casos. Nesse sentido, considera-se que o fato de a articulação entre as ações de avaliação e desenvolvimento estar regulamentada na legislação municipal favorece sua execução e continuidade ao não depender, em tese, da vontade do gestor municipal para sua implementação. Essa articulação também se mostra importante ao apontar um entendimento mais amplo sobre o estágio probatório, abrangendo, além da aferição de desempenho, o desenvolvimento funcional. Salienta-se como positiva ainda a indicação legal de que os gestores priorizem a liberação do servidor em estágio probatório para participação em cursos obrigatórios ou acompanhamento funcional oferecidos pelos órgãos, uma vez que atividades de desenvolvimento profissional não costumam ser priorizadas no dia a dia das organizações.

9 Requisitos de avaliação

Cada município investigado apresenta um número distinto de itens considerados para a avaliação especial de desempenho: Curitiba, 10; Florianópolis, oito; e Porto Alegre, 12. Nenhum dos instrumentos de avaliação mostrou-se excessivamente longo em seu preenchimento e os fatores avaliados, de forma geral, constituem conceitos amplos e genéricos. Esse procedimento mostra-se condizente com um processo avaliativo que utiliza um único instrumento de avaliação para uma ampla variedade de cargos. Essa sistemática, no entanto, exige que os requisitos considerados sejam adaptados, pelos avaliadores, ao contexto de trabalho e às particularidades do cargo de cada servidor avaliado.

As capitais apresentam ainda nomenclatura distinta para abordar fatores similares. No Quadro 2 é apresentada uma breve descrição dos fatores avaliados pelas capitais, com o nome adotado por cada ente para representá-lo.

Quadro 2 | Quadro comparativo dos requisitos de avaliação de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre

Requisitos avaliados	Curitiba	Florianópolis	Porto Alegre
Número de requisitos	10	8	12
Comparecimento contínuo ao trabalho, sem apresentar faltas	Assiduidade	Assiduidade	Assiduidade
Cumprimento efetivo dos horários de trabalho	Pontualidade	Pontualidade	Pontualidade
Cumprimento de normas, legislações, deveres, respeito à hierarquia, etc.	Disciplina	Disciplina	Observância de normas e procedimentos de serviço
Execução de determinado volume de trabalho, conforme os padrões estabelecidos, em certo espaço de tempo e priorização de atividades mais relevantes.	Produtividade e qualidade no trabalho	Produtividade	Aproveitamento do trabalho e rendimento do trabalho

Requisitos avaliados	Curitiba	Florianópolis	Porto Alegre
Execução do trabalho segundo os padrões de qualidade exigidos	Produtividade e qualidade no trabalho	Produtividade	Qualidade do trabalho
Capacidade de assumir os resultados decorrentes dos atos praticados. Responsabilidade por compromissos assumidos.	Não avalia	Responsabilidade	Responsabilidade
Relacionamento interpessoal estabelecido no ambiente de trabalho	Relacionamento interpessoal	Efetividade	Relacionamento profissional
Aplicação de conhecimentos técnicos e práticos pertinentes ao cargo na execução das atividades de trabalho	Conhecimento para o trabalho	Capacidade de iniciativa	Conhecimento do trabalho
Agir de forma pronta e eficaz perante as atribuições que lhe forem conferidas; participar e buscar soluções previstas e não previstas; apresentar sugestões de melhoria factíveis	Iniciativa	Capacidade de iniciativa	Disponibilidade e participação na área de trabalho
Zelar pelo patrimônio público, preservando materiais, equipamentos e o ambiente onde se der o exercício das atribuições funcionais	Cuidados com materiais, equipamentos e ambiente	Responsabilidade	Utilização de recursos materiais
Capacidade de adaptação a novos métodos de trabalho e de atendimento a situações diferenciadas de trabalho. Capacidade de receber sugestões e rever comportamentos	Flexibilidade	Efetividade	Não avalia
Idoneidade, compromisso profissional, legal e moral na realização de suas atribuições	Ética pública	Idoneidade	Postura profissional

Fonte: elaboração própria.

Conforme ilustrado no quadro acima, apenas os requisitos que avaliam assiduidade e pontualidade recebem a mesma nomenclatura em todas as capitais analisadas. Em grande parte dos fatores, as capitais avaliam aspectos em comum com expressões similares. No entanto, também se verificam requisitos cujas descrições abrangem mais de um fator de avaliação de outro município, bem como requisitos distintos que parecem avaliar uma mesma temática.

Nesse sentido, os fatores aproveitamento do trabalho e rendimento do trabalho, avaliados por Porto Alegre, são mensurados por um único requisito nas demais capitais, o que acaba conferindo um peso maior a tal aspecto na capital gaúcha. Por outro lado, os fatores flexibilidade, produtividade e capacidade de iniciativa, avaliados por Florianópolis, englobam aspectos avaliados por mais de um requisito nas outras capitais, fazendo com que a cidade com menor número de fatores em seu instrumento de avaliação supere as demais quanto à abrangência de requisitos avaliados, em função da amplitude da descrição destes.

Embora os fatores avaliados, em todas as capitais analisadas, apresentem certa generalidade em sua descrição por serem utilizados para cargos distintos, a presença de um único requisito que abarque uma variedade muito grande de elementos não parece favorecer a realização da avaliação. Considera-se, nesse sentido, que tal ocorrência potencialize dúvidas quanto a que aspecto do fator deva possuir maior peso para determinar sua pontuação, o que pode favorecer divergências no entendimento do requisito por avaliadores distintos.

O relacionamento estabelecido no contexto do trabalho também ocupa espaço relevante na avaliação durante o estágio probatório. O serviço público é eminentemente um setor de serviços. O relacionamento estabelecido com o público atendido, bem como com pares, chefias e chefiados constitui, assim, um fator essencial para a boa prestação do serviço. As capitais também avaliam o cuidado e utilização de bens materiais. Considerando que os municípios constituem a esfera de governo com menor percentual de receitas públicas (SOUZA, 1998), pode-se considerar que o uso dos recursos pode se mostrar um fator mais relevante nos municípios que em outras esferas.

Verifica-se, ainda, a influência dos modelos burocrático e gerencial na avaliação especial de desempenho. Observa-se, nesse sentido, a presença de fatores relativos ao

seguimento de normas, tais como pontualidade, assiduidade e disciplina ou observância de normas e procedimentos, alinhados ao modelo burocrático e voltados ao atendimento rígido de procedimentos administrativos. Por outro lado, também se verifica o uso de diferentes nomenclaturas para avaliar fatores alinhados à administração gerencial, tais como produtividade e qualidade no trabalho, efetividade e rendimento do trabalho, mais voltados aos resultados a serem alcançados.

Considerando que os referidos modelos seguem princípios distintos, podemos pensar que o atendimento de requisitos influenciados por um dos modelos não necessariamente favorece o bom desempenho em um fator influenciado pelo outro. Nesse sentido, o servidor que apresente um desempenho exemplar quando avaliado em relação ao item disciplina ou observância de normas e procedimentos, pode ter, por esse mesmo comportamento, seu desempenho prejudicado em fatores como produtividade ou iniciativa. Caberá, assim, ao servidor avaliado administrar seu desempenho para atender da forma mais adequada possível os diferentes requisitos de avaliação.

Por fim, chama a atenção, nos instrumentos de avaliação, a presença de alguns fatores que apresentam maior dificuldade em serem analisados. Nesse aspecto, Porto Alegre se propõe a avaliar postura profissional com uma caracterização bastante genérica. Curitiba avalia ética pública, que abarcaria um compromisso profissional, legal e moral em sua atuação, bem como a adoção de uma postura discreta e não discriminatória. Florianópolis, por sua vez, avalia idoneidade, quesito que abrange tanto adequação ou propriedade para desempenhar as atribuições do cargo, quanto conhecimento e prática da ética pública. Os requisitos de avaliação citados envolvem conceitos de difícil descrição e delimitação, como moral e ética. Considera-se que a presença de itens com essas características prejudica a condução de uma avaliação com pretensões objetivas, bem como pode favorecer divergência de entendimento do escopo do fator por parte de avaliadores e avaliado, constituindo-se em um potencial fator de conflito na condução da avaliação.

10 Conclusões

A Constituição Federal estabelece os parâmetros básicos para o estágio probatório a todos os entes federativos: três anos de efetivo exercício e obrigatoriedade da avaliação especial de desempenho por comissão constituída para esse fim. A partir desse ponto, o texto constitucional deixa um amplo espaço para cada ente federativo adequar esse processo a sua realidade e a suas necessidades.

Apesar dessa autonomia, não se verificaram diferenças muito marcantes no processo de estágio probatório das capitais analisadas. Embora possuam número diferente de fatores avaliados e utilizem, por vezes, nomenclaturas distintas, as capitais avaliam requisitos similares no desempenho de seus servidores. Nesse sentido, os entes parecem não fazer uso da autonomia que possuem para adaptar os referidos instrumentos às especificidades de sua realidade. Esse aspecto mostra-se visível, seja na comparação entre as capitais analisadas, seja na análise específica de cada organização, uma vez que todos utilizam o mesmo instrumento de avaliação para uma variedade significativa de cargos.

Em relação aos requisitos de avaliação, verifica-se como ponto crítico a elevada abrangência de determinados fatores. Ao considerar diversos aspectos do comportamento em um único fator, é exigido do avaliador um maior posicionamento quanto à relevância de cada elemento do desempenho no requisito, ampliando a dificuldade de sua mensuração e aumentando a probabilidade de divergências. Nesse sentido, considera-se que uma maior delimitação na descrição dos fatores de avaliação favoreceria a adoção de um padrão mais uniforme na avaliação dos diferentes servidores.

Observa-se ainda nos instrumentos de avaliação a presença de fatores alinhados tanto ao modelo de administração burocrático, como disciplina, assiduidade e pontualidade, quanto ao modelo gerencial, como produtividade e qualidade no trabalho, efetividade e iniciativa. Considerando que a reforma administrativa, implementada na década de 1990 no serviço público brasileiro, não realizou uma substituição total do modelo burocrático pelo gerencial, mas manteve elementos de ambos os modelos atuando paralelamente (AZEVEDO; LOREIRO, 2003), esse funcionamento se manifesta também na avaliação durante o estágio probatório.

Considerando que, além de um processo de avaliação, o estágio probatório também se constitui em um período de adaptação do servidor à organização pública e de desenvolvimento funcional, mostra-se relevante que essa perspectiva esteja presente na legislação que o regulamenta. Duas das capitais analisadas propõem ações de desenvolvimento para os servidores em estágio probatório com baixo desempenho, sejam essas formais, como participação em cursos, sejam elas informais, como a realização de acompanhamento funcional.

Verifica-se, contudo, que esse ponto não é uma unanimidade mesmo em uma amostra pequena como a analisada para este estudo. Pode-se considerar plausível, assim, que situação similar à de Florianópolis se repita em outros entes da Federação. Entende-se, no entanto, que a não utilização do estágio probatório no desenvolvimento profissional de seus servidores reduza os benefícios que esse período pode oferecer ao serviço público.

Em relação à capacitação dos avaliadores, os resultados deste estudo são ainda mais preocupantes. Nenhuma das legislações analisadas exige uma qualificação mínima para a atuação do servidor enquanto avaliador no estágio probatório ou propõe a participação desse em capacitação específica. É necessário considerar que a mera ausência dessa capacitação na legislação não impede que os órgãos qualifiquem seus avaliadores. Contudo, entende-se que uma exigência nesse sentido, prevista em âmbito legal, favoreceria a sua manutenção, assim como auxiliaria o alcance de um nível mínimo de qualificação para os servidores que desenvolvem tal atividade.

Vale destacar que a atuação dos avaliadores é essencial para que as avaliações realizadas de fato reflitam o desempenho do servidor ingressante. A avaliação de desempenho não constitui um processo de simples execução e, no serviço público, ela assume uma complexidade particular, dada a sua estrutura de gestão própria, que possibilita a alternância de servidores em funções hierarquicamente superiores ao longo da vida funcional dos indivíduos.

Por fim, este estudo analisou somente a legislação referente ao estágio probatório das capitais investigadas. Sugere-se, assim, que novas pesquisas possam analisar a efetiva implementação das previsões legais no dia a dia das organizações.

Referências Bibliográficas

AMORIM, T. N. G. F.; LUZ, L. C. S.; SILVA, L. B. Estágio probatório: contribuição efetiva para o servidor público? *Administração Pública e Gestão Social – APGS*, Viçosa, v. 3, n. 4, p. 273-295, out./dez. 2011.

ALVES, F. T. Avaliação de desempenho na administração pública. *Revista de Ciência Gerenciais*, Valinhos, v. 14, n. 20, p. 87-104, 2010.

ALVES, H. G. *A avaliação especial de desempenho para fins do estágio probatório face aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência: estudos de caso da avaliação dos servidores das Prefeituras Municipais de Itabira e Sabará, em Minas Gerais*. 2014. 143f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2014.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n. 1, jan./mar. 2003.

BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 2. ed. Caxias do Sul: EducS, 2007.

BRASIL. *Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1711.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

CURITIBA. *Lei nº 10.815, de 16 de outubro de 2003*. Dispõe sobre o sistema de avaliação especial de desempenho para servidores em estágio probatório, revoga expressamente a lei nº 9.723, de 30 de novembro de 1999, e o art. 4º da lei nº 8.444, de 24 de maio de 1994, e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/nbepf>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Lei nº 12.814, de 25 de junho de 2008*. Altera, acresce e revoga dispositivos da lei nº 10.815, de 16 de outubro de 2003, que “dispõe sobre o sistema de avaliação especial de desempenho para servidores em estágio probatório”, revoga os arts. 79 e 80 do capítulo xi do título ii da lei nº 1.656, de 21 de agosto de 1958, altera art. 1º e revoga art. 23 da lei nº 11.768, de 1º de junho de 2006. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ngpef>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Decreto nº 530, de 6 de maio de 2010*. Aprova o regulamento da avaliação especial de desempenho para servidores em estágio probatório de que trata a lei nº 10.815/2003, com as alterações da lei nº 12.814/2008. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/pcmdg>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Relação de cargos efetivos preenchidos*. Disponível em: <http://multimidia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/funcionarios/RELACAO_DE_CARGOS_EFETIVOS_PREENCHIDOS_OUTUBRO_2018.pdf> Acesso em: 17 dez.2018.

FEITOSA, C. M. C.; LIMA, A. V. Q. Avaliação de desempenho no setor público: fatores críticos e oportunidades de melhoria. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 16., 2016, Arequipa, Peru. *Anais...* Arequipa: UFSC-CIGU, 2016.

FICAGNA, A. V. O.; SILVA, V.; ANTUNES, M. P.; FIGUEIRO, W. C. Sistema de avaliação do estágio probatório: o caso da Prefeitura Municipal De Sarandi-RS. In: ENCONTRO DA ANPAD (ENANPAD), 38., 2014, Rio de Janeiro, Brasil. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2014.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar nº 63, de 23 de setembro 2003*. Dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos do município de Florianópolis. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/poanl>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Decreto 16.550, de 11 de agosto de 2016*. Regulamenta o processo de avaliação de desempenho de servidor nomeado para cargo efetivo no decorrer do estágio probatório e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/rtseu>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Decreto 16.925, de 16 de dezembro de 2016*. Altera o decreto nº 16.550, de 2016, que regulamenta o processo de avaliação de desempenho de servidor nomeado para cargo efetivo no decorrer do estágio probatório e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/viojl>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Decreto 17.937, de 01 de setembro de 2017*. Altera o art. 7º e o art. 14 do decreto nº 16.550, de 2016, que regulamenta o processo de avaliação de desempenho de servidor nomeado para cargo efetivo no decorrer do estágio probatório e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ivfsm>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Relatório de funcionários*. Disponível em: <http://adm.pmf.sc.gov.br/srh/funcionarios.pdf.php?lotacoes=Principal%20Ativa®ime=2&tipo=Ativos&detalhe=0&in_output=1>. Acesso em: 17 dez. 2018.

GARCIA, M. E.; LIMA, M. I.; ASSUNÇÃO, L. B. O desempenho no foco da gestão de recursos humanos: progressão e estágio probatório. Painel 36/140. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2019, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2010.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LISBOA, R. L.; SANTIAGO, R. C.; JUNIOR, W. S. R. Trainee municipal: um caminho para profissionalização do quadro técnico das prefeituras. Painel 09/002. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2016.

MODESTO, P. Estágio probatório: questões controversas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 12, p. 1-27, mar. 2002.

NETO, A. S.; GOMES, R. M. Reflexões sobre a avaliação de desempenho: uma breve análise do sistema tradicional e das novas propostas. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)*, v. 1, n. 1, p. 1-24 maio. 2003.

NEVES, F. B. S.; BENITO, G. A.V. Refletindo sobre avaliação de desempenho do enfermeiro no contexto do Sistema Único de Saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 57, n. 4, p. 459-63, 2004.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar 133, de 31 de dezembro de 1985*. Estabelece o estatuto dos funcionários públicos do município de porto alegre. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/gkubm>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Decreto 16.256, de 25 de março de 2009*. Dispõe sobre o estágio probatório na administração centralizada, autarquias e fundação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/cplua>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Decreto 16.972, de 22 de fevereiro de 2011*. Inclui arts. 1º a e 16-a; inclui parágrafo único no art. 16, inclui § 5º no art. 18 e altera o “caput” do art. 19; todos do Decreto nº 16.256, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o estágio probatório na administração centralizada, autarquias e fundação e dá outras providências; e revoga o Decreto nº 16.807, de 23 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/piguc>>. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. *Quadro síntese – servidores municipais*. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/quadro_sintese_-_201810.pdf> Acesso em: 17 dez. 2018.

REYNAUD, P. D. *Avaliação de desempenho no estágio probatório de servidores técnico-administrativos em educação: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina*. 2016. 215f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Florianópolis, 2016.

SOARES, I. O. *Efetividade do estágio probatório e o comprometimento com a instituição: um estudo com servidores de uma instituição de ensino superior*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Ciências Empresariais – Fumec. Belo Horizonte, 2012.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2019.


YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. Ed. Bookman: Porto Alegre, 2001.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. Painel 13. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009. *Anais...* Brasília: Consad, 2009.

Vanessa B. Nachtigall

 <https://orcid.org/0000-0001-5749-0571>


Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Bacharel em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com MBA em Desenvolvimento Humano e Organizacional (IBGEN).

 vanessa_nach@hotmail.com

Paola Carmen Valenzuela Cánepa

 <https://orcid.org/0000-0001-7330-6631>

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS. Doutora e Mestre em Administração com ênfase em Sistemas de Informação na Tomada das Decisões pela Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel Administração pela Universidad Del Pacífico (Lima - Peru). Professora adjunta na Universidade Estadual de Rio Grande do Sul – UERGS. Membro pesquisador no grupo de pesquisa Políticas, Gestão Pública e Desenvolvimento desta universidade.

 paola-canepa@uergs.edu.br

Apêndice 1

Tabela 4 | Requisitos de avaliação de estágio probatório de Florianópolis descritos no Decreto Municipal nº 16.550/2016

Requisitos	Descrição no decreto
Idoneidade	Aptidão; conveniência; adequação; propriedade para desempenhar as atribuições do cargo; conhecimento e prática da ética pública; capacidade profissional, legal e moral para executar ações correspondentes às exigências das tarefas de sua competência.
Disciplina	Respeito às leis e normas, organização de tarefas, considerando o cumprimento dos procedimentos estabelecidos e o respeito à hierarquia.
Assiduidade	Comparecimento contínuo, dentro do horário estabelecido para o trabalho.
Pontualidade	
Capacidade de iniciativa	Atitude de agir dentro dos limites de atuação no trabalho; domínio, de forma atualizada, dos conhecimentos, técnicas e práticas.
Produtividade	Execução do volume de trabalho conforme os padrões exigidos, em determinado espaço de tempo, aliada à qualidade e atenção no cumprimento correto das tarefas.
Efetividade	
Responsabilidade	Capacidade de assumir os resultados positivos ou negativos decorrentes dos atos praticados pelo próprio servidor ou, parcialmente, pela sua equipe de colaboradores.

Fonte: Decreto municipal nº 16.550/2016.