

Controladoria Pública

O que é? A quem se aplica?



Programa: Controladoria Aplicada ao Setor Público

André C B de Aquino

FEARP/USP 2017

O que é?

- Controladoria Pública (nome simplificado para)
- Controladoria do Setor Público, ou melhor...
- Controladoria de Organizações do Setor Público

- O que é Setor Público? (é todo “trecho” da sociedade que não é Setor Privado?)
- O que é uma Organização? (“*social units of people that are structured and managed to meet a need, or to pursue collective goals*”)
 - Exercício chinês 26BC Yellow Emperor
 - Navios Hititas 1BC
 - Monastério de 800's - 1200's
 - Comércio (familiares, etc)
 - Impérios antigos (Egípcio, Persa, Romano, etc)

Estado, País, Nação e Organizações do Setor Público

“...social units of people that are structured and managed to meet a need, or to pursue collective goals..”

E uma democracia do século XXI, pode ser vista como uma organização? Um país, pode ser visto como uma organização?

Conceitos como: estado (poder), país (território, pessoas, empresas, natureza), nação (povo, pertencimento), são mais difíceis de serem vistos como organizações.

*Estado - Republica Federativa do Brasil
País -Brasil (território, pessoas, empresas)
Nação - pertencimento, povo, cultura, mitos, crenças*

Organizações do setor público - Governo da Bahia, Eletronorte, Fundação Pedro II, STF, Congresso Nacional

O que é Setor Público? E organizações do Setor Público

Simplificando:

- 1) Em todos países, se excluírem tudo que faz parte do Setor Privado, fica o que é Governo, e portanto Setor Público, e ONGs, em diversos graus de democracia.
- 2) Nossa visão é Ocidental

Setor Público:

- 1) *Parte da economia que é controlada pelo governo..*
- 2) *Que prove serviços que um não-pagante não poderia ser excluído de usufruí-lo (como iluminação pública, limpeza de ruas), ou que toda sociedade deveria ser beneficiadas e não um grupo específico que usa o serviço.*

(normalmente, saúde, educação, infraestrutura [estradas, pontes, túneis, telecomunicações, energia], defesa, transporte público, assistência social, e adm pública)

Organizações do Setor Público:

- 1) *Organizações controladas pelo governo (adm direta, indireta - autarquias, fundações e empresas públicas)*

O Setor Público (i)

(diferenciação inicial)

Organizações do Setor Privado	Híbrido	Organizações do Setor Público
Função: Lucro	Função: Lucro ou Eficiência no serviço específico	Função: Bem estar (eficiência e eficácia no uso do recurso público)
Exemplos: Family firms, Public companies, Private Equity and Venture Capital projects.	Exemplos: PPP, Empresas estatais (state-owned company) ou de economista mista	Exemplos: Governmental organizations (departments and agencies, executive, judiciary and legislative branch, at central and local level)
Propriedade privada (concentrada ou difusa)	Ex. Concessão de rodovias	Propriedade pública (total ou majoritária)
Gera receita da atividade econômica	< >	Depende de recursos públicos (repasses de impostos coletados)
Único objetivo, mensuração racional	ONU (NGO) >>>	Múltiplos objetivos, complexa mensuração Goal ambiguity (Rainey & Chan, 2015)
Estrutura organizacional baseada na eficiência, seja por função ou por projeto.	Ex. Embrapa, Banco do Brasil	Estrutura organizacional cristalizada, path dependence da condição de entrada (concursos) dificuldade de alteração.
CEO é indicado pelo proprietário, ou pelo conselho. Claras convenções de governança corporativa. Orientação de curto ou longo prazo pode ser alinhado com sistemas de incentivo.	Ex. USP (reitor eleito internamente, aprovação do Governador)	Governante (Governor, Executive mayor, President) eleito pelo voto popular (proprietário em última instância - propriedade hiperdispersa), orientação de curto prazo (ciclo eleitoral).

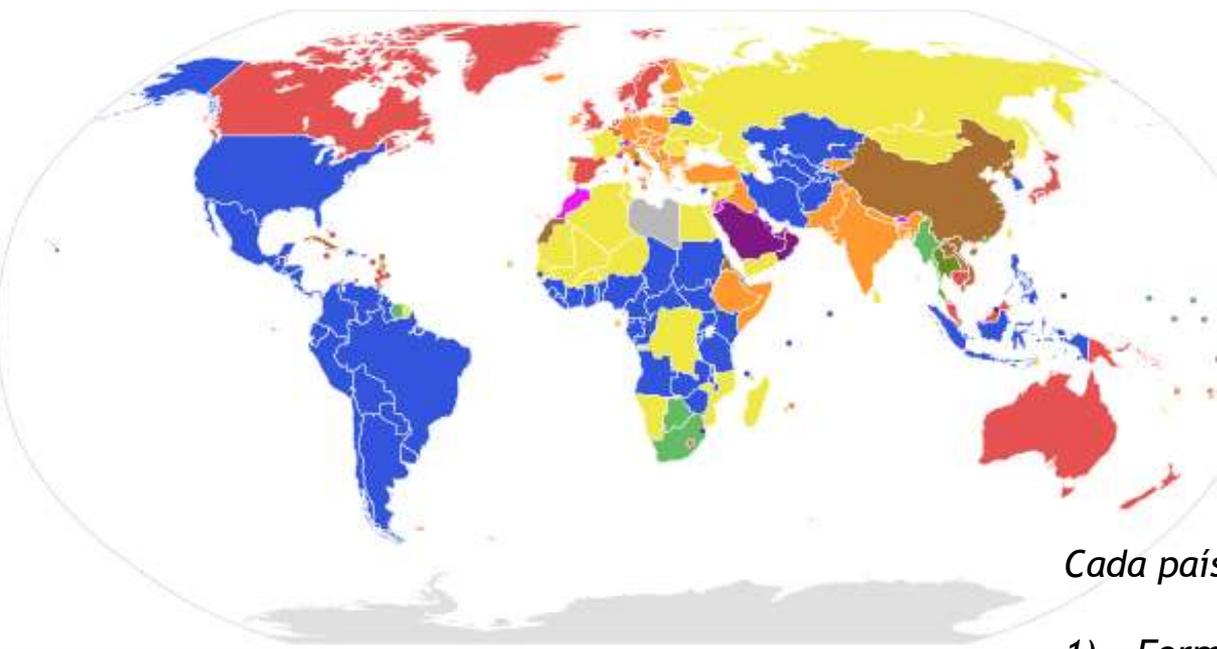


O Setor Público (ii)

(diferenciação inicial)

Organizações do Setor Privado	Híbrido	Organizações do Setor Público
Linha de comando claramente definida, em geral explicitas. Alteráveis com planos de reorganização vindo do CEO.	Ex. Forças Armadas (linha de comando forte, mas inflexível. Possível reorganizar grupos e equipes com ordem direta do comando)	Linha de comando difusa. Cargos em comissão atendem comando político, do executivo ou legislativo.
Organograma dividido em Estratégico e Operacional.	Ex. << Banco do Brasil Petrobras >>	Organograma dividido em Político e Burocrático. Um dependendo do ciclo eleitoral.
Uso de responsabilização de resultados.	< >	Dificuldade de atribuir responsabilidade por resultados, além da própria função, em geral avaliada por compliance.
Incentivos: Remuneração definida pela empresa, limitada à legislação do país.	< >	Incentivos: Isonomia dada pela CF88, e estabilidade, reduzem impacto de sistemas de remuneração.
Accountability: Regulação de mercado de capitais promove boas práticas de governança.	Organizações que recebem recursos públicos ficam sujeitas aos Tribunais de Contas.	Accountability: Sujeito à Tribunais de Contas e órgãos de Controle Interno. Sujeito à ação política, em geral para para reduzir atuação dos órgãos de controle.





Contextos

Cada país se diferencia:

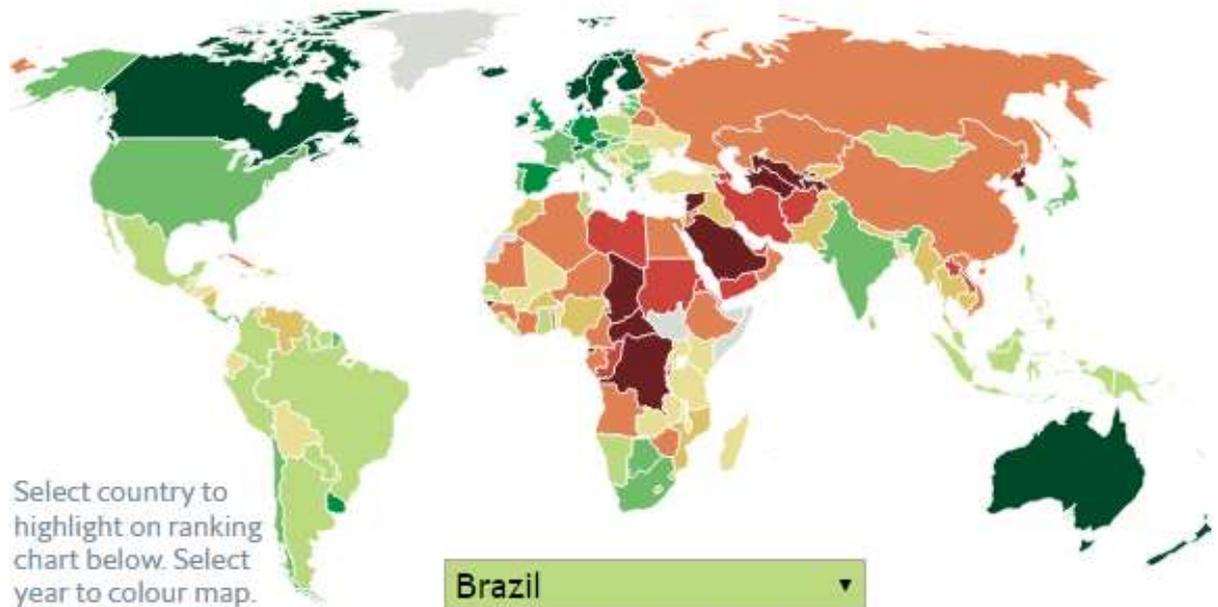
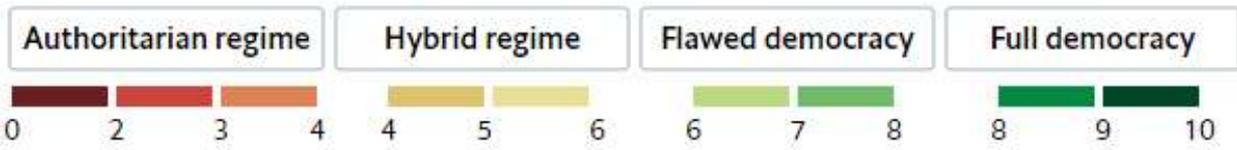
Países do mundo de acordo com sua forma de governo em 2011

- Repúblicas presidencialistas¹
- Repúblicas semipresidencialistas¹
- Repúblicas parlamentaristas¹
- Estados unipartidários
- Monarquias constitucionais parlamentares
- Monarquias absolutas
- Ditaduras militares
- Monarquias constitucionais onde o monarca exerce poder pessoalmente
- Repúblicas com um presidente executivo dependente do parlamento
- Países que não se encaixam em nenhum dos sistemas políticos acima

- 1) *Forma de Estado (unitário ou federado)*
 - 2) *Forma de governo ou Sistema político (monarquia, república)*
 - 3) *Sistema de governo e separação de poderes (presidencialismo, parlamentarismo)*
 - 4) *Níveis de governo (central, regionais e local)*
 - 5) *Descentralização administrativa e fiscal*
 - 6) *Formas de governos locais (city council vs. Strong mayor)*
 - 7) *Common Law vs Code Law*
 - 8) *Bi vs. multipartidarismo*
 - 9) *Sistemas de auditoria de governos*
 - 10) *Regulações de Orçamento Público*
 - 11) *Regulações de Controle Legislativo*
 - 12) *Regulações de Contabilidade Pública*
 - 13) *Regulações de Disciplina Fiscal*
- Etc...*

The Economist Intelligence Unit's Democracy Index

167 countries scored on a scale of 0 to 10 based on 60 indicators



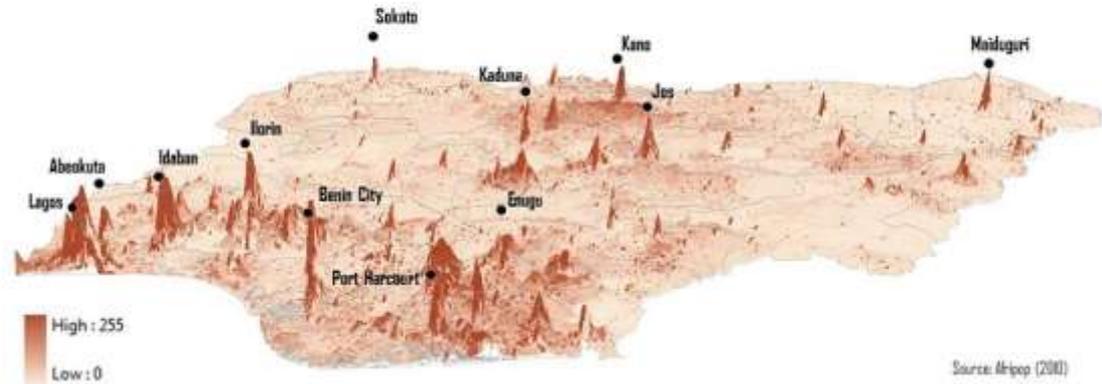
2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
7.38	7.38	7.12	7.12	7.12	7.12	7.38	6.96	6.90

1. *Como medir desempenho de cidades?*
2. *Como ligar com incentivos politicos?*
3. *Como associar com metas de gestores?*

Exemplo:

“Tracking light from space: Innovative ways to measure economic development”

Population density (people per sq. Km.)



Sustainable Cities



Nos tornamos urbanos!

(alguns bons lugares e outros não tão bons)

50% da população mundial vive em cidades (95% delas em países em desenvolvimento)

“Urbanização” no Brasil, 81% em 2000 (84% em 2010) vivem em cidades
Datusus - Depende do porte 74% (<100mil), 90 (100mil - 1milhão) e 96% (acima de 1 milhão)

“Governantes não estão prontos para lidar com a complexidade”

(<http://www.mckinsey.com/>)

Áreas fundamentais:

Financiamento, Governança, Planejamento de longo prazo



Questões críticas (internacionais)

Metrópoles

Cidades médias

Pequenas cidades

Trânsito

Habitação (inclusão social)*

Poluição (ar, sonora e visual)

Transporte público e **mobilidade** urbana

Violência (e mercados associados - drogas e armas)

Resíduos Sólidos (Coleta e tratamento do Lixo)

Resíduos Líquidos (Coleta e tratamento de Esgoto)

Educação

Saúde

Menos crítico no Brasil

- Governança de redes de cidades
- Desemprego do jovem
- Envelhecimento demográfico
- Diversidade e intolerância

México



Grécia



São Paulo



India





Cities of tomorrow

Challenges, visions, ways forward

“Only 7% of the EU population live in cities of over 5 million inhabitants compared to 25% in the USA. In addition, 56% of the European urban population - around 38% of the total European population - live in small and medium-sized cities and towns of between 5.000 and 100.000 inhabitants.” (EU, 2011)

Brasil - 9% vive em cidades acima de 5 milhões, 42% vive em cidades com menos de 100.000 habitantes.

Atingir a meta do milênio da ONU (MDGs), de erradicar a pobreza, significa melhorar as cidades. (Cohen, 2006)

*Diferentes desafios
(complexidade e crise
....<<>>...
pouca estrutura e
profissionalização)*



Reformas institucionais

(eterna mudança! Mas quem decide?)

New Institutional Economics (North, Ostrom, Aoki, Greif)

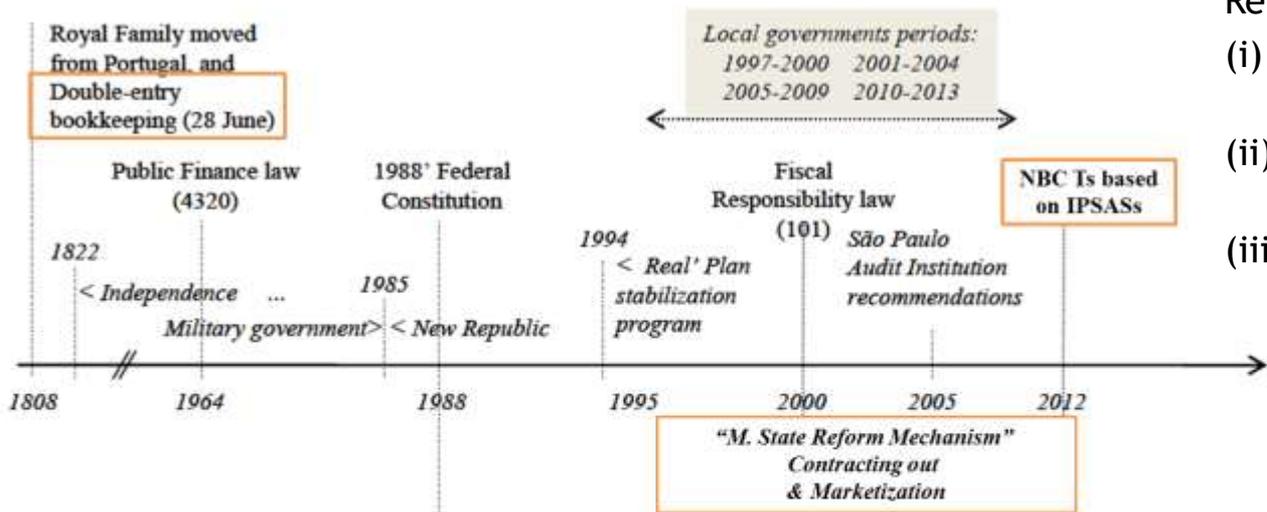
New Institutional Sociology (Scott, Granovetter, Andrews)

1. O que é Estado? O que é Nação? O que é Justiça Social?
2. Quais políticas públicas são desejáveis?
3. Qual melhor estrutura para “operacionalizar” o Estado? (forma de governo, estrutura administrativa, controle..etc)
4. Como saber se o governo é um bom governo? Quais as bases e como acompanhar?
5. Todos estes conceitos mudam com o tempo, são aperfeiçoados, e são operacionalizados imperfeitamente. Porque?
6. Quem cuida para que melhorem? Como isto é feito? > Reformas!



Reformas institucionais

(Brazilian PFM cycle, convergente to IPSAS)



Reformas atuais:

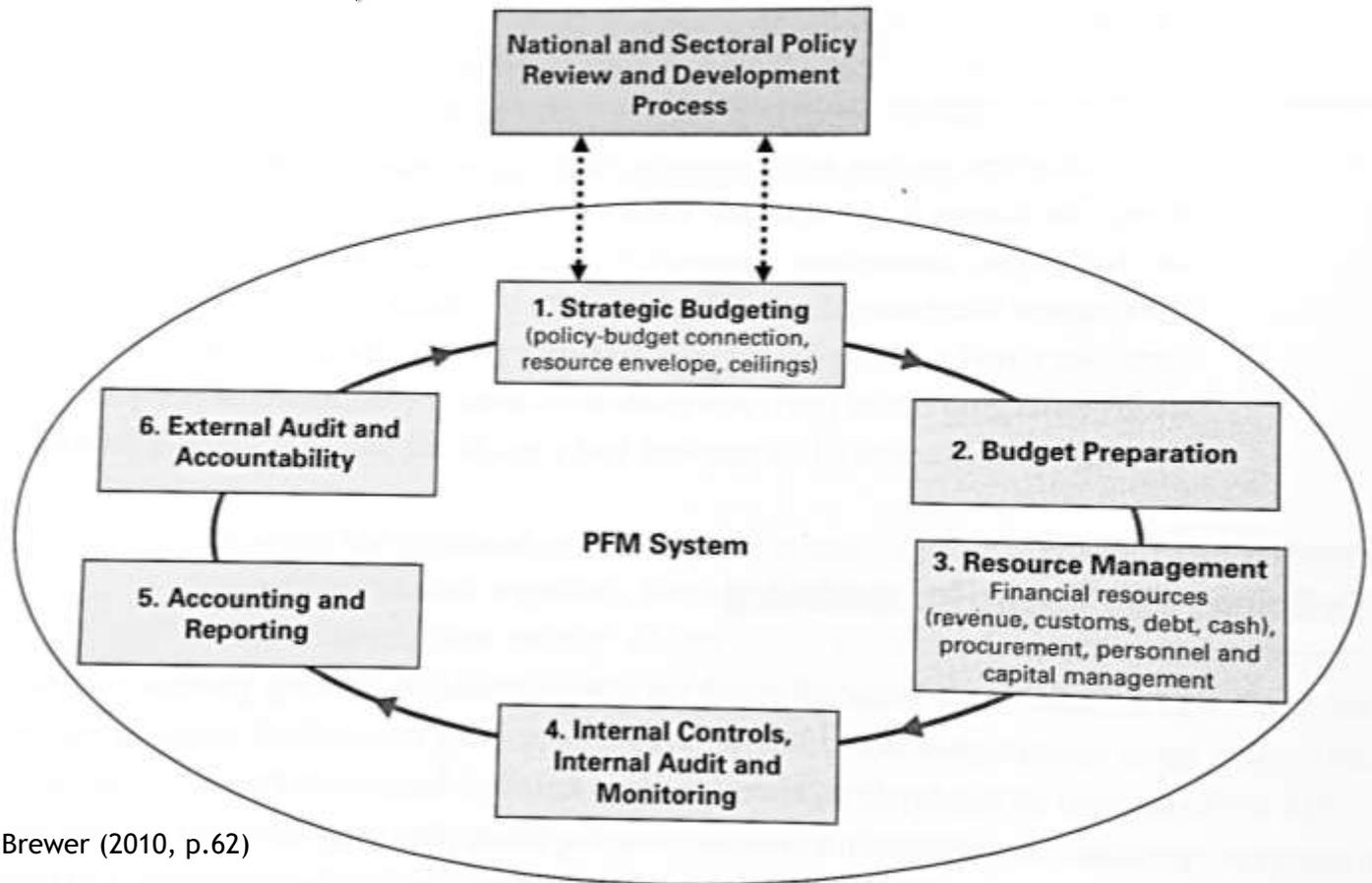
- (i) Plano Real 1994 (instituição informal memória inflacionária)
- (ii) Negociação das dívidas de Estados e Municípios e LRF (em 2000)
- (iii) Início da convergência para IPSAS

	<i>Pluriannual plan and output indicators awareness period</i>	<i>Fiscal compliance period</i>	<i>Accrual-based accounting period</i>
Pluriannual plan	No enforced	Compliance	Relevant for decision
Annual Budget Law	Enforced	Enforced	Enforced
Output indicators	No enforced	Some awareness	Relevant for decision
Consolidation	No enforced	Enforced	Enforced



PFM – Public Financial Management

(..o mundo da controladoria)



Walker, Boyne & Brewer (2010, p.62)



O que é desempenho?

(..o mundo da controladoria)

Alto desempenho em US agencies associado com:

- Altos níveis de eficácia dos servidores e trabalho em equipe
- Construção de capital humano
- Estruturação de tarefas em formas inovadoras
- Proteção dos servidores de interferência política
- Altos níveis de motivação
- Baixo turnover

(Brewer & Selden, 2000)

* Organizações do governo são intensas em mão de obra.

Models:

“3E”: Economy, Efficiency, Effectiveness

“IOO”: Input, Output, Outcome

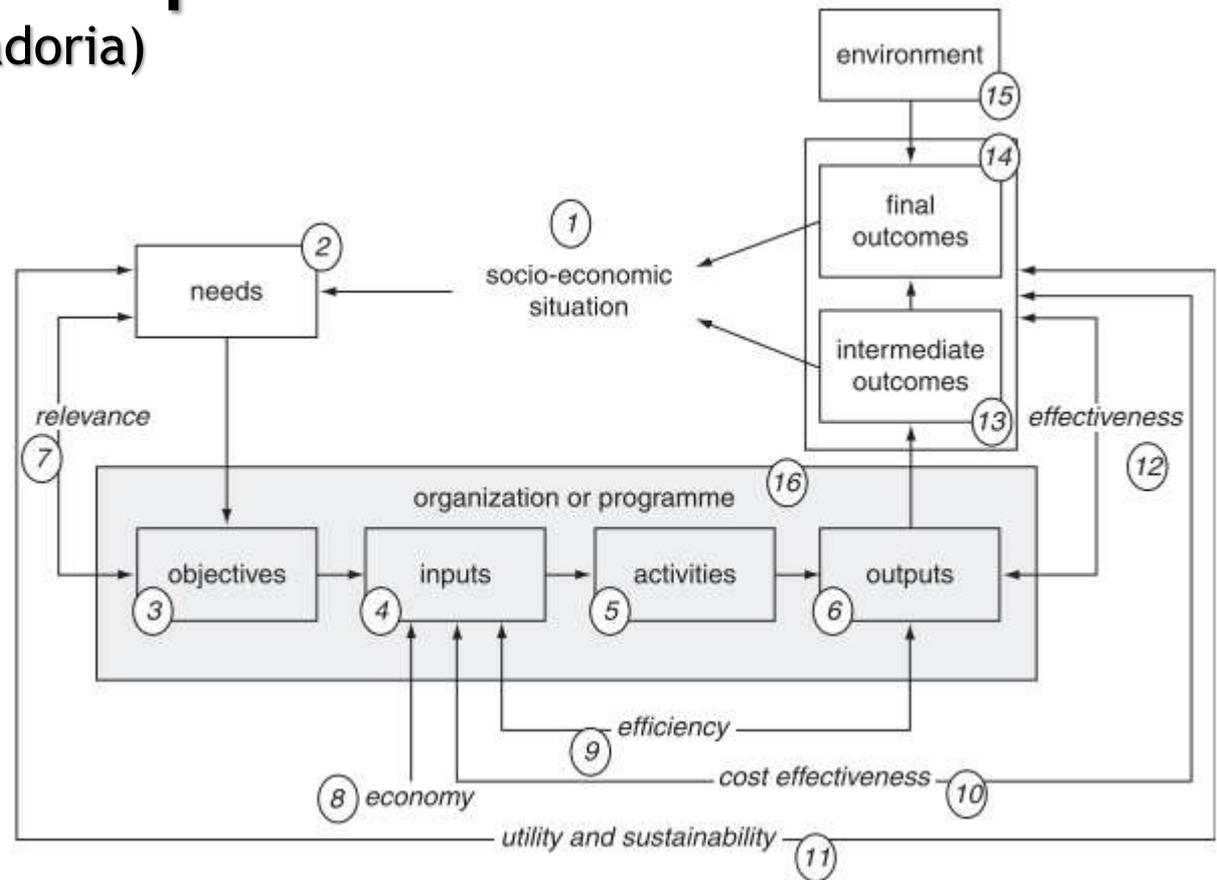
Performance domain	Sub-performance domain
Outputs	Quantity Quality
Efficiency	Cost per unit of output (Technical efficiency)
Service Outcomes	Equity Formal effectiveness Impact Value for money (cost per unit of service outcome)
Responsiveness	Citizen satisfaction Consumer satisfaction Staff satisfaction (Allocative efficiency)
Governance	Accountability Civil rights (Participation in democratic process, transparency, etc.) Human rights Probity

Walker, Boyne & Brewer (2010, p.11)



O que é desempenho?

(..o mundo da controladoria)



Pollit & Bouckaert (2011, p.16)



PFM – Public Financial Management

(..o mundo da controladoria)

Propositions from Boyne & Brewer (2010, cap. 3)

- O desempenho do PFM é difícil de medir (goal ambiguity)
- PFM é dependente do contexto (e dinâmico)
- Orçamento tradicional não gera incentivos a resultados positivos
- Incrementalismo estabiliza a política adotada, mas perpetua a eficiência obtida (que pode ser ruim)
- Técnicos e políticos tem incentivos diferentes para maximizar orçamento e atingir eficiência, portanto irão responder diferentemente a reformas no PFM
- Maior disseminação de informação sobre performance nas diversas rotinas do PFM irá dar maior transparência, mudar o foco de políticos e servidores para o output e melhorar a eficiência alocativa (ex. PBB, accrual accounting, etc);
- Eficiência do orçamento, até pode receber atenção do executivo, mas não recebe o mesmo do legislativo (seja pela escolha dos indicadores e método, seja por seus interesses (ver USA, Tanzania, e OECD)
- Uso de informação de desempenho pode ser mais forte em grupos homogêneos (de políticos) e em sistemas políticos mais centralizados (federalismo vs. sistema unitário tipo UK, força do ministro de finanças)



Walker, Boyne & Brewer (2010, p.62)



PFM – Public Financial Management

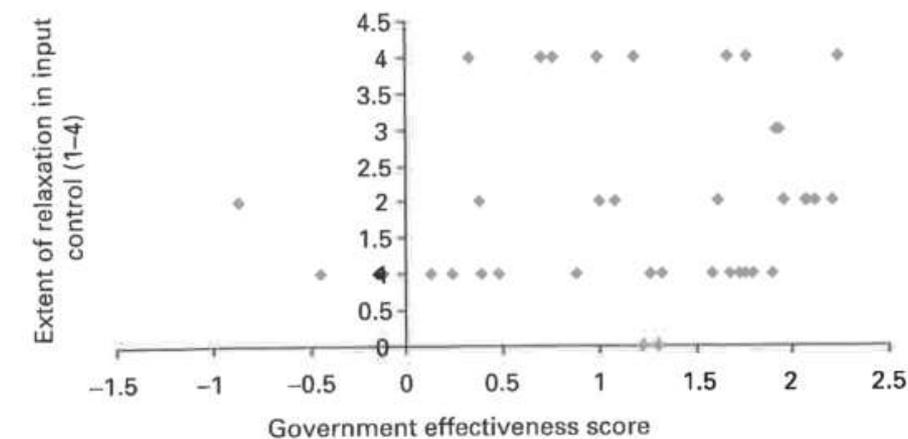
(..o mundo da controladoria)

Propositions from Boyne & Brewer (2010, cap. 3)

- Quanto maior a flexibilidade e autonomia dada a governos, melhor o desempenho (pois rigidez reduz incentivos a busca do desempenho). Ex. restos orçamentários não são garantidos no próximo período (eficiência pode penalizar o órgão), não tem autonomia para escolher forma de contratação, etc.



Walker, Boyne & Brewer (2010, p.62)



Input control relaxation and government effectiveness scores



PFM – Public Financial Management

(..o mundo da controladoria)

Table 3.1: Relaxed input controls and performance measures

Country	Lump sum appropriations?	Response to poor performance: A. Programmes eliminated? B. More intense monitoring? C. Budget size reduced? D. Pay and career opportunities of head official affected?	Performance against objectives routinely presented to legislature
Australia	Yes, for operating expenditures	A. Sometimes B. Almost always C. Sometimes D. Almost never	Yes, each ministry prepares performance reports accompanying the budget
Belgium	No, expenditure specified below agency level	A. Rarely B. Rarely C. Almost never D. Rarely or almost never	No
Canada	Yes, for operating expenditures, but a sub-limit on wages	A. Almost never B. Rarely C. Almost never D. Almost never	Other
Denmark	Yes, for operating expenditures, but a sub-limit on wages	A. Almost never B. Often C. Rarely D. Almost always or often	No, only on ad hoc basis
Germany	No, expenditure specified below agency	A. Rarely B. Often	No, only on ad hoc basis

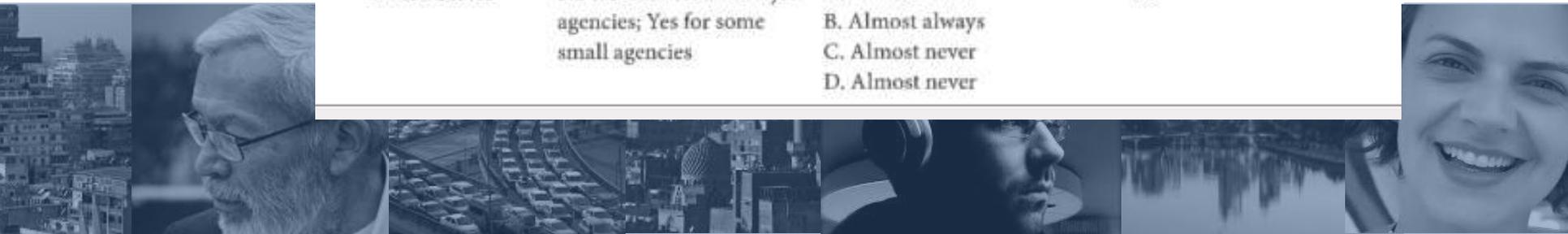


PFM – Public Financial Management

(..o mundo da controladoria)

Table 3.1: Relaxed input controls and performance measures

Country	Lump sum appropriations?	Response to poor performance: A. Programmes eliminated? B. More intense monitoring? C. Budget size reduced? D. Pay and career opportunities of head official affected?	Performance against objectives routinely presented to legislature
Netherlands	Some agencies, for operating expenditure	D. Almost never A. Almost never B. Rarely C. Rarely	Yes, integrated into main budget documents
Sweden	Yes, for operating expenditures	D. Almost never A. Rarely B. Sometimes C. Rarely	Yes, each ministry prepares performance reports accompanying the budget
United Kingdom	Yes, for operating expenditures, but a sub-limit on wages	D. Almost never A. Almost never B. Often C. Almost never	Yes, each ministry prepares performance reports accompanying the budget
United States	No for Cabinet and major agencies; Yes for some small agencies	D. Almost never A. Almost never B. Almost always C. Almost never D. Almost never	Yes



Para entender governos locais

(Entendendo...400 anos de “path dependence” como fator fundamental)

O município como organização (CEO, estrutura de coordenação, estabilidade e isonomia da equipe, relações políticas que reduzem a força das linhas de hierarquia, path dependence da gestão pública local)

Divisão de análise: Prefeitura, Autarquias e Câmara. Player externo relevante: Governo federal e estadual e Tribunais de Contas.

Path dependence:

Origens institucionais formais - autonomia municipal, leis orçamentárias e contábeis

Origens institucionais informais - coronelismo, clientelismo (patronage) - dependência de grandes proprietários entre 1891 e 1930.



Municípios não são organizações privadas

(Entendendo...400 anos de “path dependence” como fator fundamental)

Um longo caminho de influência nas práticas e rotinas de gestão financeira municipal

De 1532 a 1828 - Conselhos/Câmaras sem uniformização no Império

de 1828 a 1891 - Câmaras - Chefe legislativo como Chefe do Executivo (“*Seção de Contadoria*” - Ex. Município de Araruama/RJ)

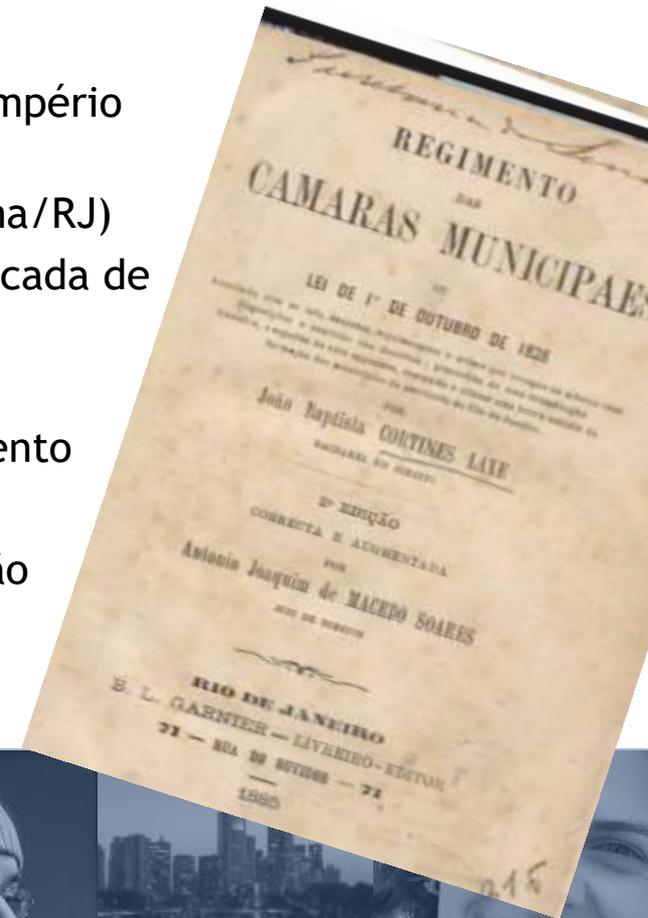
de 1891 a 1988 - Semi Autonomia Fiscal (prefeito surge na década de 30)

1964 - 1987 - Início da 4320, e Regime Militar.

1988 - 1999 - Retomada da democracia e Crise de endividamento

2000 - Início da austeridade fiscal

2008 - Convergência para IPSAS (divisão do foco na informação Orçamentária de 1964)

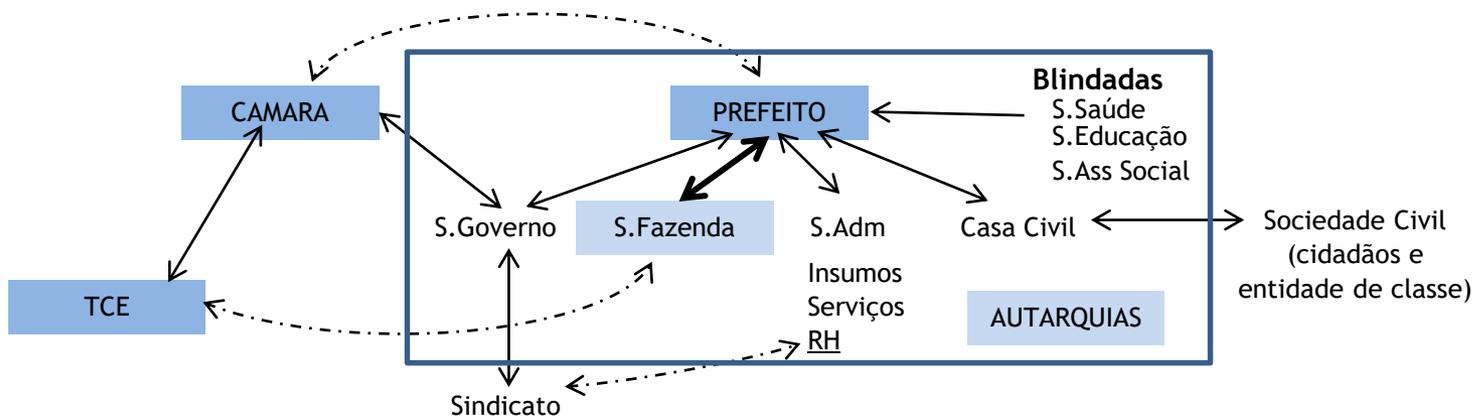


400 anos de municípios

(Padrão Brasil - 3º nível de governo, 5564 governos locais)

Principais características:

- Executive-Mayor (Strong mayor model) (Heinelt & Hlepas, 2006), dicotomia da burocracia (como proposto em Svava et al 1998)
- Modelo Super-Secretarias de Finanças (Aquino, 2015)
- Tribunais de Contas sem capacidade de auditoria das contas (Lino e Aquino, 2015), incentivando implantação de Controles Internos no executivo (Lino e Aquino, 2015)
- Tribunais de Contas se aproximando da Secretaria de Finanças (como resposta à falta de força do legislativo) (Aquino et al 2015)



400 anos de municípios (ii)

(path dependence - A hegemonia da “Fazenda”)

Modelos de estruturação do ciclo financeiro em municípios

	Fazenda	Fazenda + Auditoria Geral	Fazenda+ Controladoria Geral
Principais funções	Arrecadação, Orçamento, Contabilidade e Controle interno	Controle interno exercido fora da S. Finanças. Porém a contabilidade ainda está sujeita à S. Finanças.	Controle interno e Contabilidade na mesma área.
Vínculo hierárquico da contabilidade	Secretaria de Finanças	Secretaria de Finanças	Prefeito
Exemplos vigentes em 2014 (ano de criação)	Salvador (2003) ⁽²⁾ Porto Alegre (2003) ⁽³⁾ Manaus ⁽⁴⁾	Paraíso das Águas (2013) ⁽⁵⁾ São Paulo (2013) Florianópolis (2003) Belo Horizonte (2008) ⁽¹⁾	Rio de Janeiro (1993)

Aquino (2015) Controle Interno nos Municípios.



400 anos de municípios (i)

(path dependence - A hegemonia da “Fazenda”)

Modelos adotados para organização da função contábil no Brasil

* Equipes formadas exclusivamente por funcionários em cargos em comissão e temporários, sem estabilidade ou independência garantidos. Equipes mistas são compostas por servidores estáveis e cargos em comissão e temporários.

Autônomo,
e estável
6%

Descrição do modelo	n	%	Popul.
Secretaria específica ligada ao Prefeito, com equipes estáveis	193	6	34,0
Departamento de Finanças, equipes estáveis	874	28	61,6
Departamento de Finanças, equipes mistas*	1253	40	43,8
Departamento de Finanças, com equipes instáveis*	385	12	20,7
Departamento de Finanças, terceirizando a contabilidade	316	10	25,3
Assessoria ao Prefeito, com equipes instáveis	18	1	18,3
Assessoria ao Prefeito, com equipes instáveis e terceirização	26	1	25,7
Área não estruturada ligada direto ao Prefeito	36	1	14,1
	3101		42,8

66%

Aquino (2015) Controle Interno nos Municípios.



400 anos de municípios (iii)

(path dependence - o Contador encurralado)

O contador encurralado

Troca de contador de 2009 para 2013

	CO	N	NE	S	SE	SP	BA	MT	RS	Total
Manteve o contador	145	102	499	682	794	364	70	51	292	2222
Trocou o contador	291	264	1130	416	778	236	312	80	167	2879
Municípios em 2009	466	449	1794	1188	1668	645	417	141	496	5565
Troca (%Min-%Max) ⁽¹⁾	62-68	58-77	63-72	35-42	46-52	36-43	74-83	56-63	33-41	51-60
Possui equipe estável (%)	21	0	44	58	31	42	5	39	69	31

Aquino (2014) Controle Interno nos Municípios.

Fonte: Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS^[1]. (1) Valores mínimos e máximos para porcentagens de trocas por região. Os limites inferiores foram calculados pela porcentagem mínima da troca de contadores, troca observada/total de municípios em Janeiro de 2009. Os limites superiores consideram os não respondentes como tendo trocado de contador/total de municípios em Janeiro de 2009.

Testes adicionais:

- Não tem relação com partido do governo
- Não possui relação com efeito reeleição



Orçamento municipal (i)

(como é)

Tabela 5 - Receitas dos municípios no exercício de 2012

Tipo e descrição da receita		%
Transferências Constitucionais e Legais	Imposto sobre circulação de bens e serviços (ICMS)	19,32
	Fundo de Participação Municipal (FPM)	15,13
	Fundo de Educação Básica (FUNDEB)	11,44
	Imposto sobre Veículos (IPVA)	3,34
Repasses fundo a fundo	Fundo Único de Saúde (SUS)	7,84
	Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE)	1,82
	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	0,46
Principais Receitas Próprias dos Municípios	Imposto sobre Serviços (ISS)	10,42
	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	5,03
	Multas e Juros de Mora	1,25
	Contribuições ao Regime de Previdência Local	1,59
	Serviços prestados (ex. água e saneamento)	2,11
	Receitas Patrimoniais (ex. aplicação financeira e alugueis)	3,44
Outras receitas	Contribuições (ex. para manutenção da iluminação pública)	2,87
	Compensações financeiras	1,98
	Transferências de Capital	3,31
	Outras Receitas (ex. taxa de coleta de lixo)	9,00
Total		100

Fonte: Elaborado a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

Relatório PEFA (Azevedo e Aquino, 2014)

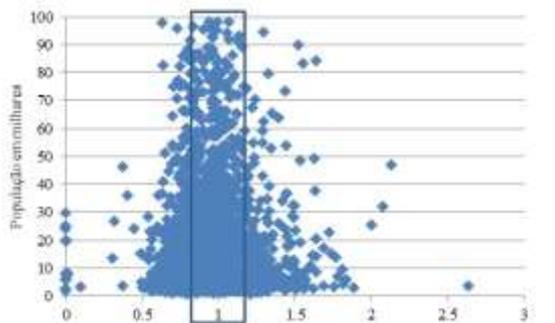


Orçamento (i)

(erro - falta de capacidade técnica ou indiferença)

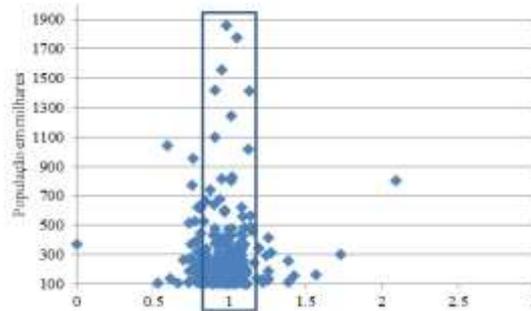
Relatório PEFA (Azevedo e Aquino, 2014)

Receita de ICMS em 2012
(por porte de município)



n=2809

Receita arrecadada ÷ prevista
Municípios até 100 mil habitantes

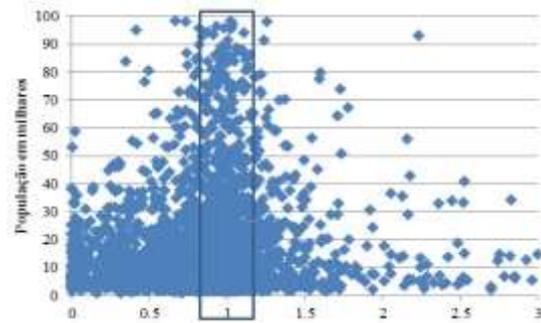


n=236

Receita arrecadada ÷ prevista
Municípios até 1 milhão de habitantes

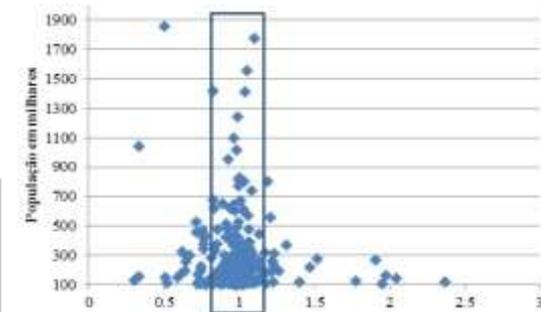
Gráfico 1 - Dispersão - receita de ICMS

Receita de IPTU em 2012
(por porte de município)



n=2848

Receita arrecadada ÷ prevista
Municípios até 100 mil habitantes



n=237

Receita arrecadada ÷ prevista
Municípios até 1 milhão de habitantes

Gráfico 1 - Dispersão - receita de IPTU

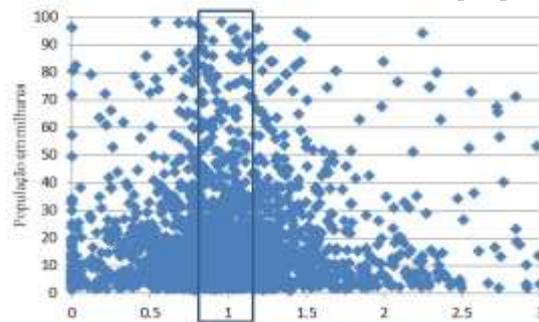


Orçamento (ii)

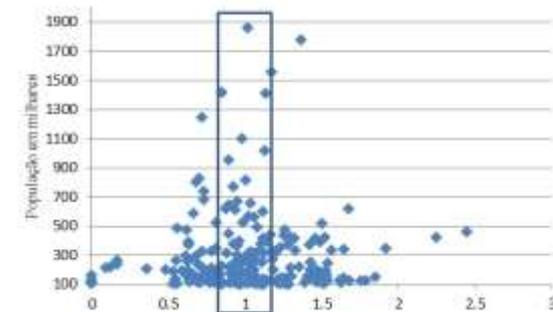
(erro - falta de capacidade técnica ou indiferença)

Relatório PEFA (Azevedo e Aquino, 2014)

Despesas de Encargos
(por porte de município)

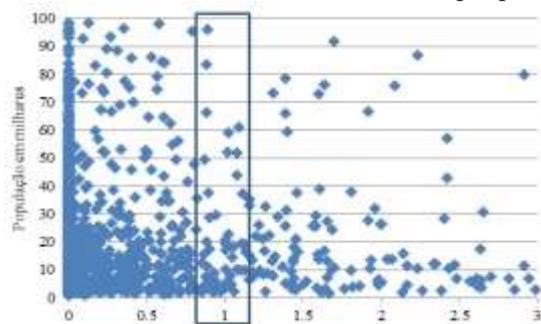


n=2462

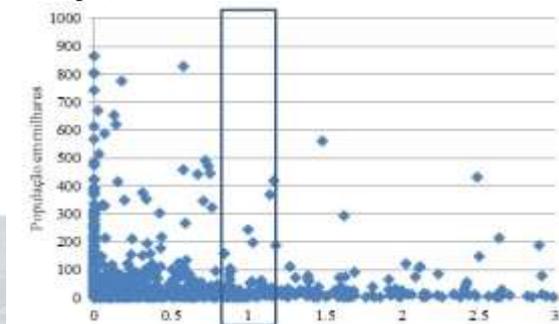


n=218

Resultado Primário em 2012
(por porte de município)



n=3212



n=239

Resultado primário apurado ÷ meta da LDO
Municípios até 100 mil habitantes

Resultado primário apurado ÷ meta da LDO
Municípios até 1 milhão de habitantes

Gráfico 1 - Dispersão do resultado primário



Orçamento (iii)

(legitimação das estratégias de barganha *ex post*)

Trocas orçamentárias - média nacional de 23,53% (persistente)

Tabela 11 - Média de PI-2 por regiões (% de variações entre funções)

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
n	4202	4094	3842	3949	3735	3365	3148
Norte	33.9	30.5	28.9	28.4	29.0	26.6	25.4
Nordeste	29.5	28.2	29.0	27.4	29.3	28.7	27.8
Centro-Oeste	32.0	30.5	31.6	30.1	28.6	31.1	26.9
Sudeste	23.0	20.2	22.5	21.5	22.6	20.6	22.1
Sul	22.0	20.7	22.5	21.5	24.1	22.5	22.3
Brasil	25.4	23.4	24.9	23.6	25.1	23.72	23.52

Nota: Células marcadas indicam médias superiores à média nacional apresentada na última linha.

Relatório PEFA (Azevedo e Aquino, 2014)

Super (sub) estimação das receitas (ciclos)

Tabela 14 – Super(sub)estimação das receitas por região

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
n	3104	3053	2928	2560	2722	2475	2861
Norte	113.2	110.4	120.3	103.2	103.1	110.2	98.5
Nordeste	109.4	109.3	116.7	96.8	102.5	108.9	91.2
Centro-Oeste	106.7	113.2	125.4	103.6	108.4	114.7	106.3
Sudeste	119.1	116.9	122.1	103.0	103.9	109.5	95.0
Sul	107.5	102.9	111.2	94.5	99.3	105.6	90.5
Brasil	112.1	110.5	118.0	99.2	102.4	108.4	93.6

Nota: as colunas marcadas identificam as regiões que estão acima da média nacional.



O legislativo no orçamento

(impacto do modelo de democracia de coalizão)

Legislativo conivente ou compreensivo com as dificuldades locais?

Table 1:

Percentage of legislative authorization to change the initial budget for municipalities of São Paulo

Size (thousand inhabitants)	N	Municipalities increasing own rebudget limits				Municipalities decreasing own rebudget limits			
		Ex post limits in 2000		Increasing in 2000 to 2012		Ex post limits in 2000		Decreasing in 2000 to 2012	
< 50	(520)	5.25	(129)	13.92	(127)	47.34	(312)	-28.93	(363)
50 to 100	(50)	8.67	(12)	14.25	(12)	40.62	(29)	-18.05	(38)
100 to 300	(54)	13.89	(9)	24.44	(9)	49.90	(31)	-24.30	(44)
> 300	(20)	12.50	(6)	9.93	(6)	30.42	(12)	-12.26	(14)
Total	(644)		(156)		(154)		(384)		(459)

Note: Number of municipalist in parentheses

Relatório PEFA (Azevedo e Aquino, 2014)



O legislativo no orçamento

(impacto do modelo de democracia de coalizão)

Se 40% dos municípios têm contas reprovadas, de 2004 a 2007, qual a coerção necessária para surgirem reformas?

Motivos de reprovação de contas e apontamentos pelo TCE-SP dos 644 municípios auditados

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Municípios com pareceres desfavoráveis (%)	12.11	18.32	32.61	48.14	27.80	33.70	39.75

Motivos mais recorrentes:

Limites const. saúde, educação	44.06	33.64	18.09	24.31	22.00	23.33	34.89
LRF endividamento, pessoal	26.57	21.82	40.70	39.01	15.43	13.90	13.06
Não pagamento de Previdência	12.59	14.09	13.39	14.15	30.57	37.47	31.72
Irregularidades contábeis e orçam.	16.78	30.45	27.83	22.53	32.00	25.31	20.34

Nota. Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Relatório PEFA (Azevedo e Aquino, 2014)



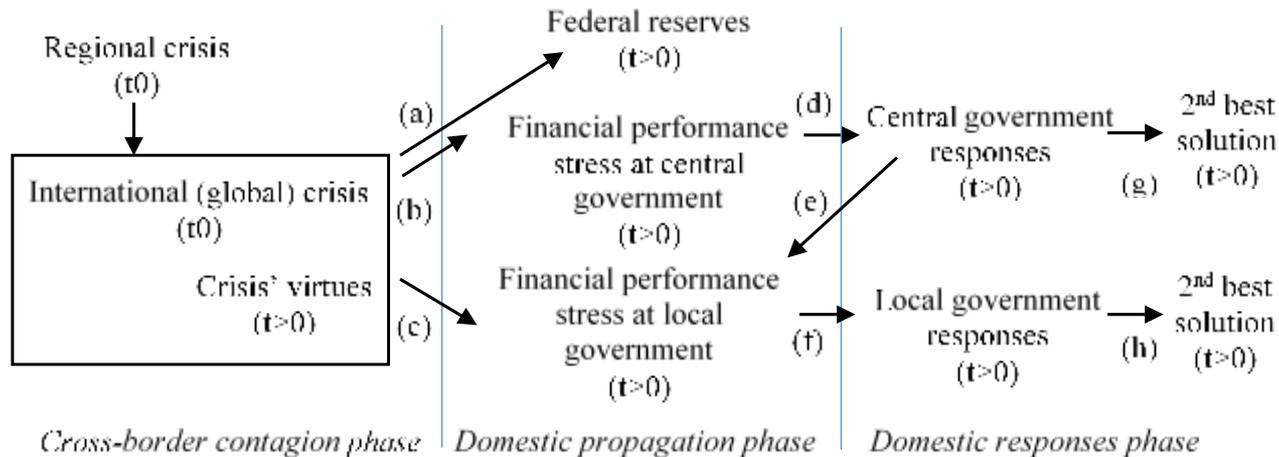
Respostas locais

(instituições e **efeitos exógenos**)

Qual efeito dos choques nas respostas contábeis?

[crises amplas 1994, 1997, 1998, 2007-2008, 2015?, crises locais (ex. São José dos Campos, 1990)]

Figure 1: How crisis propagates itself to Brazilian municipalities



Aquino, Cardoso e Azevedo (2015)



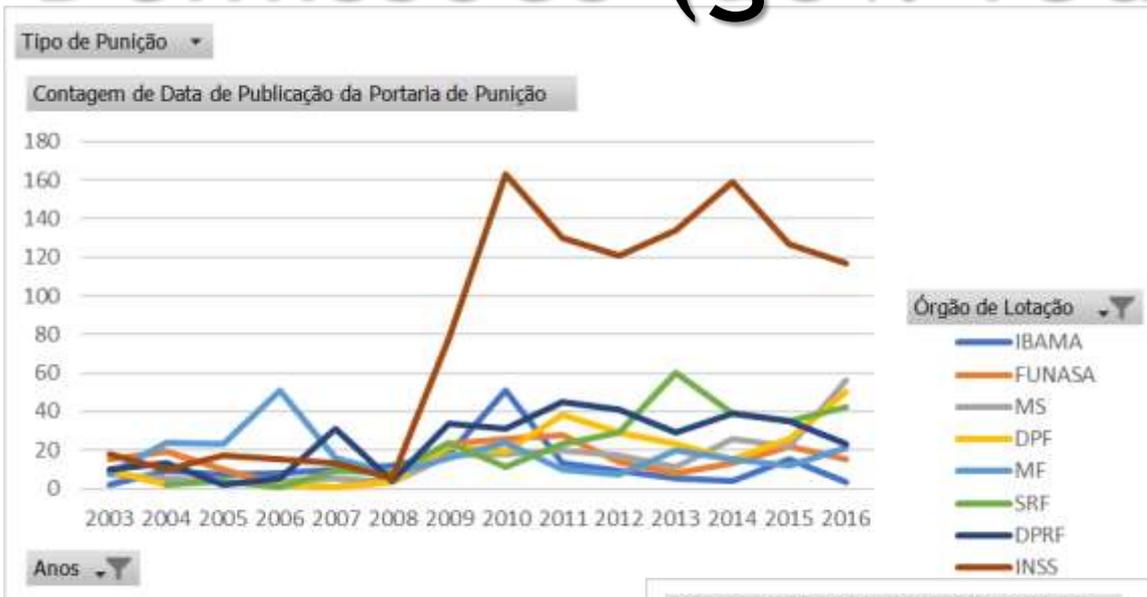
Respostas locais

(instituições e efeitos exógenos)

Aquino, Cardoso e Azevedo (2015)

Principais respostas (em ordem de preferência)	Permitido 1986-1999	Permitido 2000-2014	Meta fiscal impactada?
(1º) Corte de despesas de capital (obras não iniciadas, desapropriações, ou equipamentos ou novos ativos)	Possível	Possível	Superavit bimestral
(2º) Retardamento na reposição de servidores aposentados, ou contratação de novos servidores	Possível	Possível	Superavit bimestral
(3º) Retardamento na implantação de reformulações na gestão, como Planos de Carreira dos servidores ou remuneração variável, etc.	Possível	Possível	Superavit bimestral
(4º) Retardamento na criação de novas entidades da Administração Indireta	Possível	Possível	Superavit bimestral
(5º) Corte de despesas discricionárias (correntes) como custeio, serviços públicos ou políticas sociais via contingenciamento	Possível	Obrigatória no caso de déficit no bimestre	Resultado primário e nominal anual.
(6º) Não pagamento de fornecedores, gerando restos a pagar processados	Possível	Com risco de rejeição de contas.	Resultado nominal anual.
(7º) Antecipação de recebíveis via descontos	Possível	Restrito	-
(8º) Empréstimos (operações de créditos)	Possível.	Restrito.	Resultado nominal anual.
(9º) Venda (alienação) de ativos	Possível	Restrito.	Superávit bimestral.
(10º) Manobras contábeis (de gestão) com autarquias municipais (transferência de passivos, incorporação de valores pela Administração Direta)	-	Restrito	-
(11º) Não pagamento de obrigações patronais (Regime Geral ou Regime Próprio de Previdência)	Risco de rejeição de contas	Risco de rejeição de contas	Não tem impacto.
(12º) Aumento de alíquotas de impostos ou instituição de novas taxas ou de contribuições para melhorias.	Possível	Possível	Superávit bimestral.
(13º) Emissão de títulos	Possível	Vedado	Superávit bimestral.

Demissões (gov. federal)

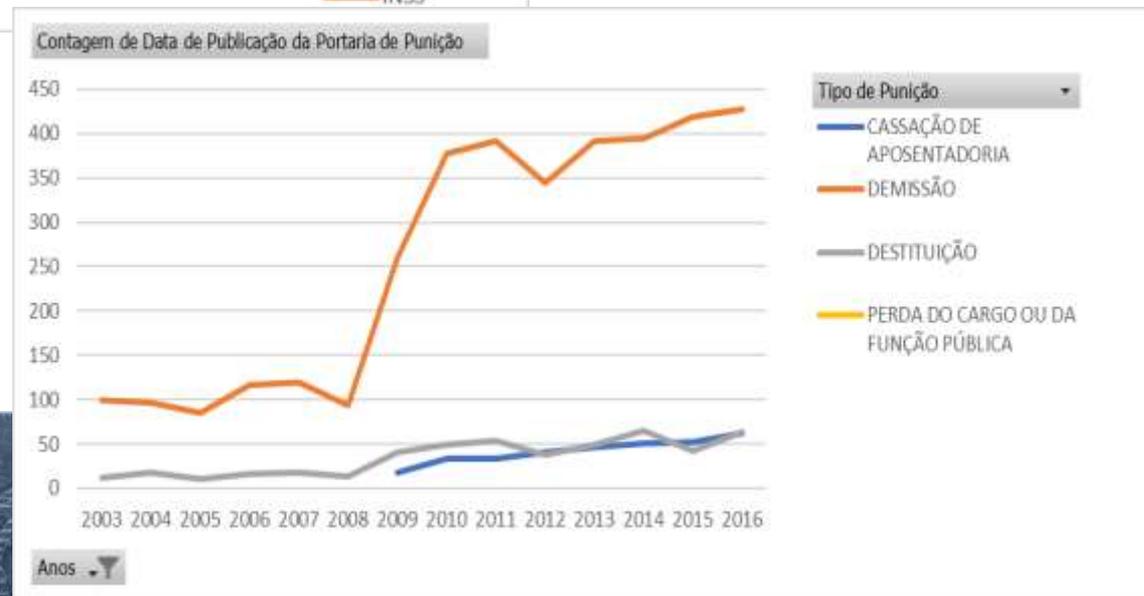


Os maiores de 100/ano:

IBAMA	166
FUNASA	201
MS	214
DPF	239
MF	255
SRF	287
DPRF	342
<u>INSS</u>	<u>1107</u>
Soma	2811

Total 4444

Órgãos com menos de 10 demissões/ano = 148



Participação

Qual tecnologia para representação democrática?

- Associações, conselhos municipais, audiências públicas?
- A criação de conselhos aumenta a participação social na administração pública? Em que condições?
- Atualmente, conselhos (decisão colegiada) são usados como um modo de burocratizar a participação.
- Em geral, usam forma consultiva, e não participativa.



Participação

(Associações voluntárias, crescente!)

Tabela 1

Número de associações voluntárias nas maiores cidades brasileiras

Cidade	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2497
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597
Porto Alegre	–	–	–	240	380

Fonte: Adaptada de Santos (1993), Avritzer (2012a) e Baiocchi (2003).

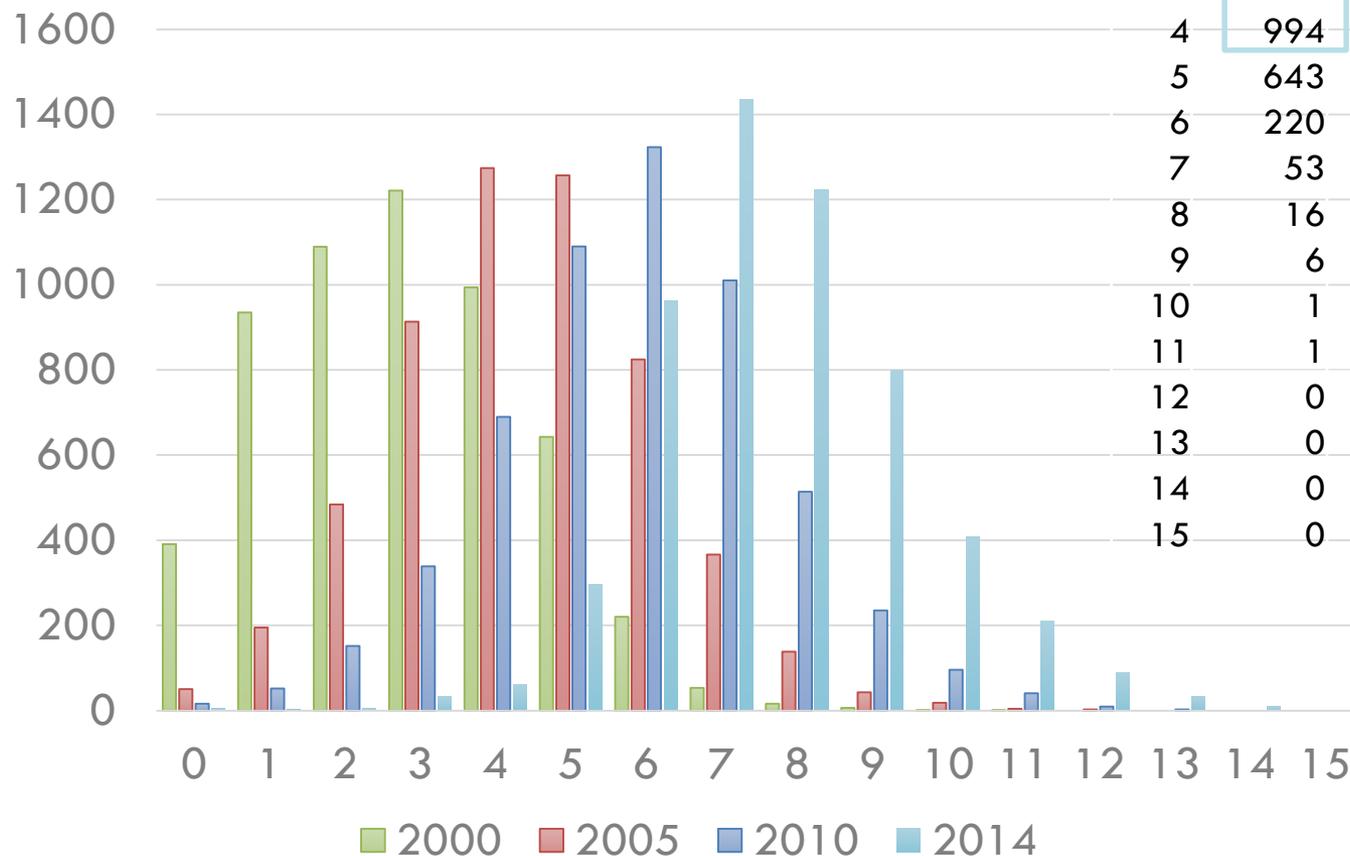
- Isso é suficiente para aquecer competição eleitoral (em qualquer fórum)?
- Como estes fóruns seriam informados sobre desempenho de governos, e como estes fóruns informam seu próprio desempenho?



Evolução dos conselhos

(total de conselhos por município)

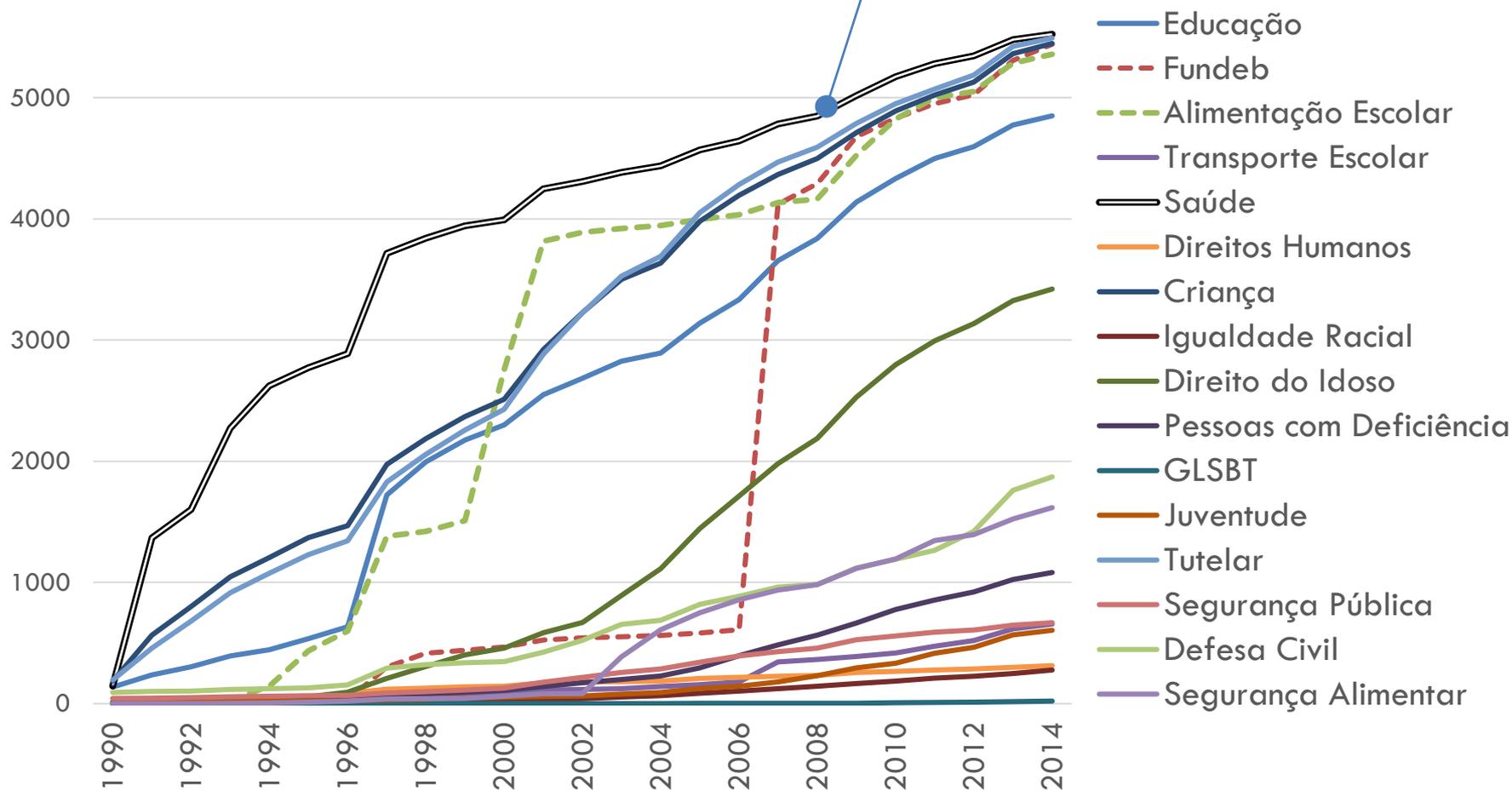
#	2000	2005	2010	2014
0	391	50	16	4
1	935	195	52	2
2	1089	484	152	4
3	1221	913	339	34
4	994	1274	690	61
5	643	1257	1090	296
6	220	825	1323	962
7	53	366	1010	1436
8	16	138	514	1224
9	6	43	235	800
10	1	18	96	407
11	1	4	41	209
12	0	3	9	88
13	0	0	3	33
14	0	0	0	9
15	0	0	0	1



Evolução dos conselhos

(por conselho, observer saltos)

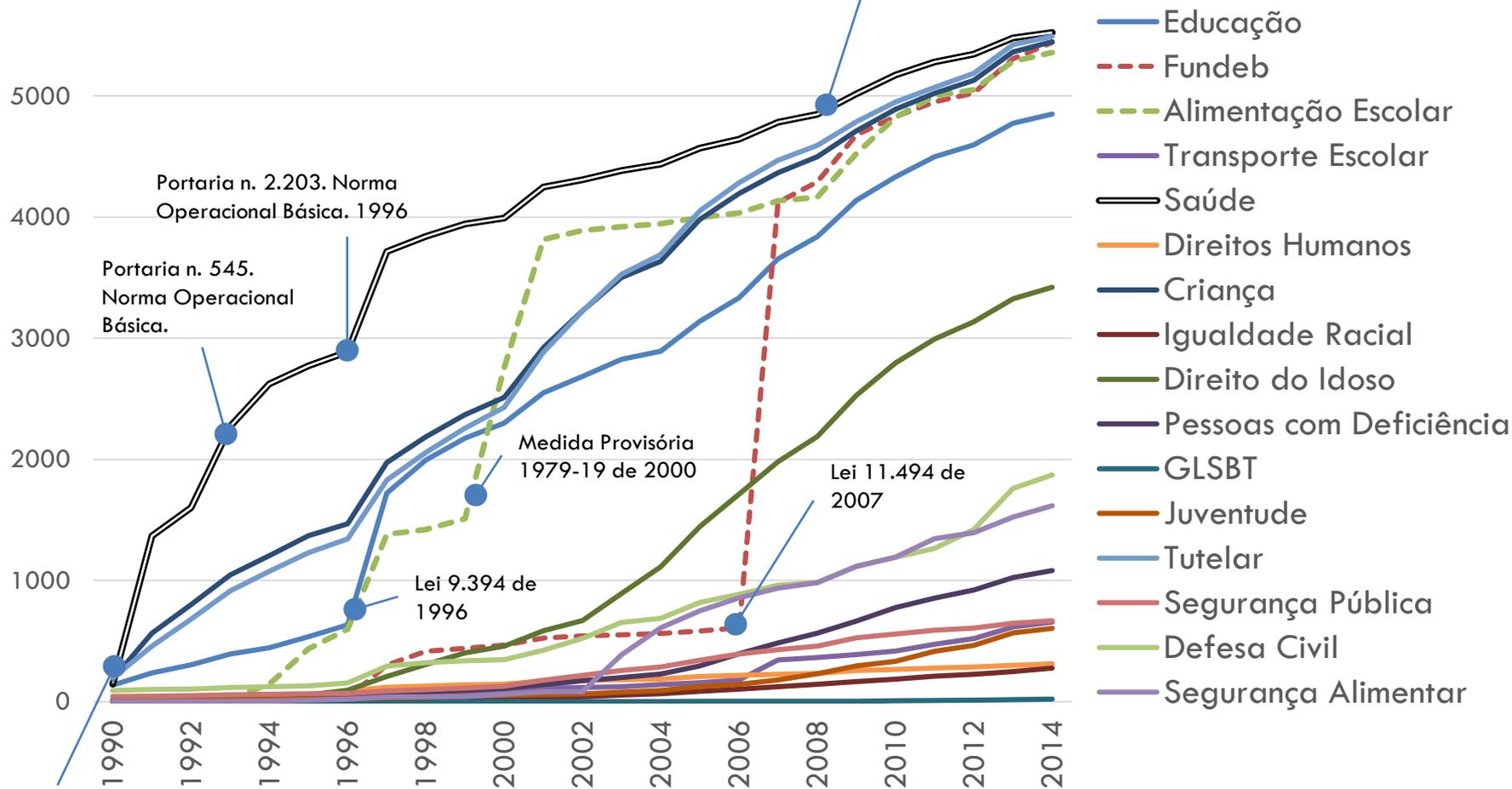
Em 5/5/2016 (Siacs):
MG - 51% dos municípios
SP - 91%
PR, RS, SC > 95%



Evolução dos conselhos

(por conselho, observer saltos)

Em 5/5/2016 (Siacs):
 MG - 51% dos municípios
 SP - 91%
 PR, RS, SC > 95%



Lei 8.142 de 1990
 Lei 8.069 de 1990 - ECA

Evolução compulsório vs. não compulsório

- Classificação deveria considerar se: (i) são ou não associados a repasses de fundos, (ii) existem punições diretas e significativas por não ter ou pela forma do conselho implantado (paritário não paritário), (iii) monitorados por conselho nacional e ministérios.
- Divisão atual baseada na própria adoção em 2014 (será revista)

		1990	2000	2005	2010	2014
Compulsório	Saúde	146	3991	4569	5174	5524
	Tutelar	195	2428	4052	4950	5493
	Criança	186	2512	3980	4890	5448
	Fundeb	4	467	583	4831	5441
	Alimentação Escolar	15	2755	3996	4824	5359
	Educação	137	2300	3139	4333	4850
Não compulsório	Direito do Idoso	8	457	1445	2797	3421
	Defesa Civil	93	346	819	1192	1871
	Segurança Alimentar	1	60	749	1194	1618
	Pessoas com Deficiência	3	110	294	776	1082
	Segurança Pública	44	127	342	559	667
	Transporte Escolar	0	86	157	417	657
	Juventude	1	52	126	333	604
	Direitos Humanos	7	144	208	267	312
	Igualdade Racial	7	26	85	186	278
	GLSBT	0	0	2	7	21

Forma e Composição (exemplo: Saúde)

- Forma do conselho: Paritário 50-25-25, Paritário 50-50, Não Paritário.
- Criado por: Lei, Decreto ou Portaria

Exemplo para Estado de São Paulo

(Fonte: Siacs, 5/5/16, n=578 informados, de 645 municípios)

Total de membros	Usuários	Trabalha dor	Prestador	Gestor	Res. 453 Paritário 50-25-25	Lei 8142/90 Paritário 50-50	Não Paritário
13,83	6,96	3,39	1,58	1,97	439	88	51

Reflexo de menor abertura local para "Participação"?

Fonte: http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/demonstrativo.html

Formalização(exemplo: Educação)

- Nem todos Conselhos têm Lei de formação.
- E cada tipo de conselho, tem competências distintas.
- Exemplo: Conselho Educação, está associado à Criação do Sistema Municipal de Ensino, e na implantação da LDB localmente.

Tabela 1 - Situação dos municípios, cadastrados no SICME em 2007, quanto à existência de Conselho, Sistema e Plano criados legalmente.

Estados	Sigla	Total de municípios no Estado (*)	Municípios cadastrados		Há ato legal que cria Conselho ME		Há ato legal que cria Sistema ME		Há ato legal que cria Plano ME	
			Nº (**)	% (***)	Nº (**)	% (****)	Nº (**)	% (****)	Nº (**)	% (****)
Região Centro-Oeste	CO	465	200	43%	170	85%	109	55%	79	40%
Região Nordeste	NE	1793	872	49%	753	86%	499	57%	432	50%
Região Norte	N	449	144	32%	108	75%	81	56%	43	30%
Região Sudeste	SE	1668	901	54%	865	96%	515	57%	595	66%
Região Sul	S	1188	723	61%	652	90%	420	58%	298	41%
Resultado no Brasil		5563	2840	51%	2548	90%	1624	57%	1447	51%

Fonte: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf

Influência local

- Em 57% dos casos o De Saúde foi o precursor, mas isso não é uma regra.
- Criança e Tutelar são também responsáveis pela entrada do conceito no município.

% de vezes em que foi o precursor

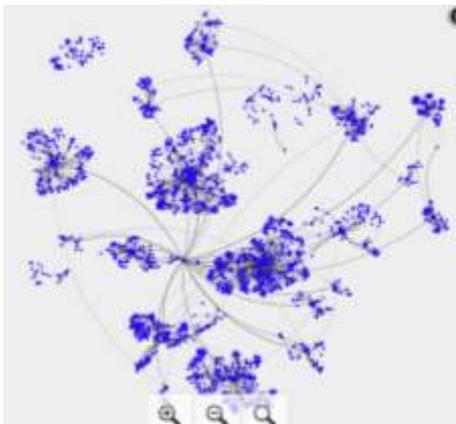
		População (milhares de habitantes)			
	%	Média	Mín	Máx	DP/Média
Saúde	0,57	36,45	0,82	11.895,89	5,88
Criança	0,24	36,74	0,82	11.895,89	5,87
Tutelar	0,21	36,52	0,82	11.895,89	5,88
Educação	0,15	39,67	0,82	11.895,89	5,76
Alimentação Escolar	0,13	36,96	0,82	11.895,89	5,86
Defesa Civil	0,03	34,11	0,84	2.902,93	3,71
Fundeb	0,03	36,57	0,82	11.895,89	5,89
Direito do Idoso	0,02	50,52	1,09	11.895,89	5,36
Segurança Pública	0,01	92,01	1,42	6.453,68	3,35
Direitos Humanos	0,01	115,51	2,02	2.902,93	2,88
Transporte Escolar	0,01	22,63	1,39	1.031,90	2,52
Segurança Alimentar	0	74,20	1,09	11.895,89	5,20
Juventude	0	127,85	0,84	11.895,89	4,19
Pessoas com Deficiência	0	118,60	1,42	11.895,89	3,96
Igualdade Racial	0	229,80	2,86	6.453,68	2,31
GLSBT	0	1.116,04	4,29	11.895,89	2,40

Evolução de conselhos (2000-2014)

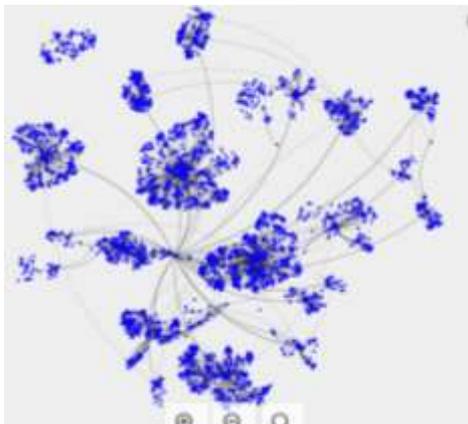
Com (azul) e Sem (vermelho) C. de Educação (2000, 2005, 2010, 2014)

Mais de 5500 municípios

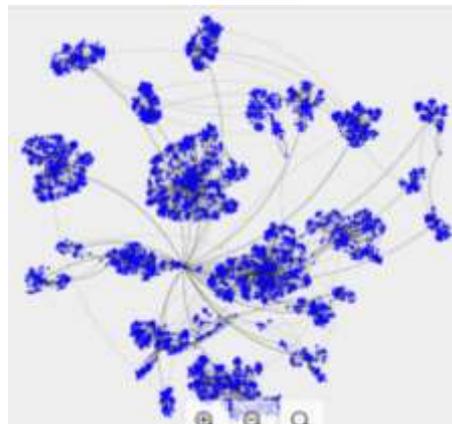
2000



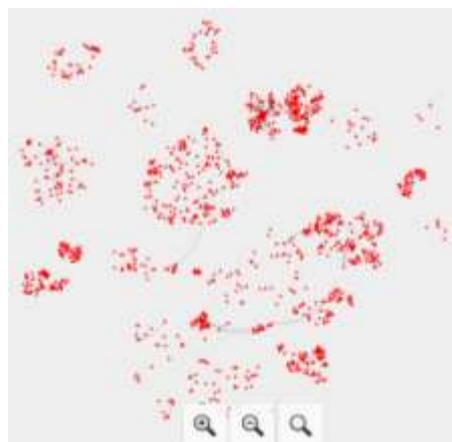
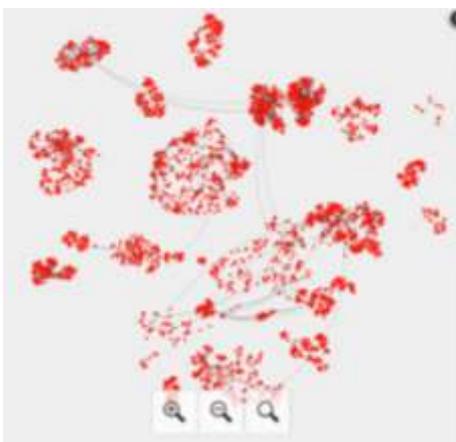
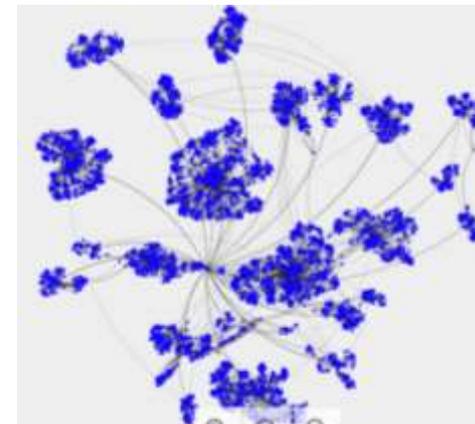
2005



2010



2014



Relatórios Populares

Qual tecnologia para representação democrática?

- Supondo que Conselhos se disseminam! São funcionais no sentido de ampliar participação?
- Como aumentar o ciclo de accountability?
- Mídias sociais mudam processo de accountability e representação democrática!! Acesso direto!
- Mas sem um processo de interpretação e *sensegiving*?
- Então, cada um deve por si só captar e compreender informação de desempenho!
- Relatórios Populares!!!
- Um modelo ou infinitos modelos e formas?



Again!!!!!! Nos tornamos urbanos!

(alguns bons lugares e outros não tão bons)

50% da população mundial vive em cidades (95% delas em países em desenvolvimento)

“Urbanização” no Brasil, 81% em 2000 (84% em 2010) vivem em cidades
Datusus - Depende do porte 74% (<100mil), 90 (100mil - 1milhão) e 96% (acima de 1 milhão)

“Governantes não estão prontos para lidar com a complexidade”

(<http://www.mckinsey.com/>)

Áreas fundamentais:

Financiamento, Governança, Planejamento de longo prazo



Questões críticas (internacionais)

Metrópoles

Cidades médias

Pequenas cidades

Trânsito

Habitação (inclusão social)*

Poluição (ar, sonora e visual)

Transporte público e **mobilidade** urbana

Violência (e mercados associados - drogas e armas)

Resíduos Sólidos (Coleta e tratamento do Lixo)

Resíduos Líquidos (Coleta e tratamento de Esgoto)

Educação

Saúde

Menos crítico no Brasil

- Governança de redes de cidades
- Desemprego do jovem
- Envelhecimento demográfico
- Diversidade e intolerância

México



Grécia



São Paulo



India



O que esperar de cidades?

- Como desenhar políticas públicas?
- Quais critérios de decisão/alocação de recursos?
- Ruas mais largas e mais viadutos? Ou reduzir carros nos centros urbanos? Desenvolvimento e emprego ou redução de poluentes?
- Usamos os mesmos indicadores?
- Outros indicadores? Quais indicadores?
- Quem decide quais indicadores? E quem persegue tais indicadores?

O que buscar?



PROGRAMA
CIDADES
SUSTENTÁVEIS

IBM

IBM Global Technology Services

Resiliency Services

Maintain continuous business operations and improve overall resiliency

Are you a master of disaster recovery?

Schedule a consultation

 **ONU BR**
Nações Unidas no Brasil

[SOBRE A ONU](#) [FAÇA PARTE](#) [CAMPANHAS](#)

17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NOSSO MUNDO

A CÚPULA

PRINCIPAIS FATOS

AGENDA 2030

ODS1

ODS2

ODS3

ODS4

ODS5

ODS6

ODS7

ODS8

ODS9

ODS10

ODS11

ODS12

ODS13

ODS14

ODS15

ODS16

ODS17

VÍDEOS

IMPRENSA




OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O que buscar?



What is Urban Resilience?

Urban Resilience is the capacity of individuals, communities, institutions, businesses, and systems within a city to survive, adapt, and grow no matter what kinds of chronic stresses and acute shocks they experience.

CHRONIC STRESSES

Stresses weaken the fabric of a city on a daily or cyclical basis.

Examples include:

- high unemployment
- overtaxed or inefficient public transportation system
- endemic violence
- chronic food and water shortages.

ACUTE SHOCKS

Acute shocks are sudden, sharp events that threaten a city.

Examples include:

- earthquakes
- floods
- disease outbreaks
- terrorist attacks

Robustness, **redundancy** and flexibility are qualities that help to conceive systems and assets that can withstand shocks and stresses as well as the willingness to use alternative strategies to facilitate rapid recovery.

Redundancy refers to spare capacity purposively created to accommodate disruption due to extreme pressures, surges in demand or an external event. It includes diversity where there are multiple ways to achieve a given need. For example, energy systems that incorporate redundancy provide multiple delivery pathways that can accommodate surges in demand or disruption to supply networks.

Enhancing Resilient Cities...

Improving the individual systems that make up a city will increase the resilience of the city overall. Resilient systems withstand, respond to, and adapt more readily to shocks and stresses to emerge stronger after tough times, and live better in good times.

O que buscar?
Onde está a palavra eficiente?



Reflective

using past experience to inform future decisions.



Resourceful

recognizing alternative ways to use resources



Inclusive

prioritize broad consultation to create a sense of shared ownership in decision making



Integrated

bring together a range of distinct systems and institutions



Robust

well-conceived, constructed, and managed systems



Redundant

spare capacity purposively created to accommodate disruption



Flexible

willingness, ability to adopt alternative strategies in response to changing circumstances

RIORESILIENTE

Estratégia de Resiliência da Cidade do Rio de Janeiro



What Makes a City Resilient?

O que esperar de cidades?

NBR ISO37120:2017 - "Desenvolvimento sustentável de comunidades - Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida".

Economia:

Taxa de desemprego da cidade;

Porcentagem da população da cidade que vive na pobreza

Educação:

Porcentagem de mulheres em idade escolar inscritas na escola;

Proporção entre alunos e professores do ensino primário;

Energia:

Uso elétrico residencial total per capita (kWh / ano);

Porcentagem da energia total proveniente de fontes renováveis;

Meio Ambiente:

Emissões de gases com efeito de estufa medidas em toneladas per capita;

Incêndio e resposta de emergência:

Número de bombeiros por 100.000 habitantes;

Saúde:

Número de médicos por 100.000 habitantes;

Segurança:

Número de policiais por 100.00 habitantes;

Resíduos sólidos:

Porcentagem da população da cidade com coleta regular de resíduos sólidos residencial;

Total de resíduos sólidos urbanos coletados per capita;

Porcentagem de resíduos sólidos urbanos reciclados;

Transporte:

Km de sistema de transporte público de alta capacidade por 100.000 habitantes;

Planejamento urbano:

Área verde (hectares) por 100.000 habitantes

Águas residuais:

Porcentagem da população da cidade atendida por coleta de águas residuais;

Porcentagem de águas residuais da cidade que não recebeu tratamento;

Porcentagem de águas residuais da cidade que recebe tratamento primário;

Porcentagem de águas residuais da cidade que recebe tratamento secundário;

Porcentagem de águas residuais da cidade recebendo tratamento terciário;

Água e saneamento:

Percentual da população da cidade com serviço de abastecimento de água potável;

Percentual da população com acesso a saneamento;

Consumo total de água doméstica per capita (litros / dia)

Um novo palco? Omnisourcing

SMART/CITIES
CIDADES INTELIGENTES

NOTÍCIAS / A REVISTA / ASSINATURA / CONFERÊNCIAS / PUBLICIDADE / CO



Special Guests:
Jason Roberts
Doug Lansky
Boyd Cohen
Pilar Conesa
Frans-Anton Vermaat

7, 8 June - Lisbon
Portugal

www.zoomsmartcities.com



2017-05-24

CITYSEEDERS: OMNISOURCING PARA A INICIATIVA CIDADÃ

A CitySeeders apresenta-se como a "plataforma onde todos podem tornar a iniciativa cidadã realidade". Baseia-se em *omnisourcing*, à imagem do tradicional *crowdfunding*, mas fazendo jus à definição da palavra omnisourcing: pedir-se um bocadinho de tudo.

Através da recém-criada plataforma, as iniciativas cidadãs podem requerer o apoio da comunidade, por forma a concretizar a sua ideia ou iniciativa na cidade, através de pedidos de financiamento, mas não só. Isto porque as iniciativas cidadãs não necessitam apenas de dinheiro, requerem, também, serviços, ferramentas, ideias, pessoas. É precisamente este tipo de pedágio lógico de economia de partilha, que a plataforma possibilita e é isso que a diferencia de outras já existentes. Aqui, é incentivada a troca de recursos, competências e serviços, na tentativa de concretizar objectivos comuns.

A procura de soluções para os maiores desafios urbanos ganha assim novo fôlego. As iniciativas submetidas na plataforma de envolvimento cívico podem, potencialmente, tirar partido do capital humano das cidades e de todos os talentos criativos, especialistas e engenheiros para a construção de ambientes verdadeiramente inteligentes.

NOTÍCIAS RELEVANTES

2017-04-27

DIREITO À CIDADE (INTELIGENTE)

O pensamento dominante sobre smart cities, com foco na tecnologia e nas infraestruturas, tem vindo a ser considerado...

2017-04-04

UMA APP DA FREGUESIA PARA A CIDADE

Participar problemas e aproximar os cidadãos da gestão da cidade. É esta a proposta da Nossa Freguesia, a...

2016-10-17

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: LISBOETAS TÊM ATÉ 20 DE NOVEMBRO PARA VOTAR

Referências (i)

- AHRENS, T., BECKER, A., BURNS, J., CHAPMAN, C. S., GRANLUND, M., HABERSAM, M., ... SCHEYTT, T The future of interpretive accounting research—A polyphonic debate. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(6), 840-866, 2008.
- AQUINO, A.C Quem executa deve controlar? A questão dos municípios. Capítulo de livro. Editora Atlas. 2015.
- AQUINO, LINO e AZEVEDO. Courts and municipalities relationship, a case of inter-organisational trust in local governments in Brazil. IIAS Conference, 2015
- AQUINO, A C B. BATLEY, R. Accounting and Accountability: The Political Effects of Technical Reforms in Brazil. International Research Society for Public Management Conference, 2015
- AQUINO, A. C. B.; CARDOSO, Ricardo Lopes . Accounting maturity in Brazilian public sector. In: 7th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, 2012, Milan. International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms. Brussels: EIASM, 2012.
- ANDREWS, M The limits of institutional reform in development, 2013.
- CARDOSO, RICARDO LOPES ; AQUINO, A. C. B. . IPSAS implementation by Brazilian municipalities: the state of art In: 14th Biennial CIGAR Conference, 2013, Birmingham. 14th Biennial CIGAR Conference, 2013.
- CASTALDELLI JUNIOR, E.; AQUINO, A. C. B. Indicadores de desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 22, p. 15-40, 2011.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology* 91 (3): 487, 1985.



Referências (ii)

- HEINELT, H. & HLEPAS, N.-K. Typologies of local government systems, in: H. Back, H. Heinelt & A. Magnier (Eds) The European Mayor, pp. 21-42, 2006.
- MERCHANT, K. Paradigms in accounting research: A view from North America. Management Accounting Research, 21(2), 116-120, 2010.
- MERCHANT, K. A. Why interdisciplinary accounting research tends not to impact most North American academic accountants. Critical Perspectives on Accounting, 19(6), 901-908, 2008.
- OSAJIMA, A. A.; AQUINO, A C B. Folga orçamentária em uma Secretaria de Finanças: um caso no nível do governo estadual no Brasil. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 47, n.1, p. 77-103, 2013.
- SVARA, J. The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberraion. Public Administration Review, 58(1), 51-58, 1998.
- WALKER, M. Recovering accounting: an economic perspective. Critical Perspectives on Accounting, 15(4-5), 519-527, 2004.





Transparência

O que é? Apenas abertura de dados?

Programa: Controladoria Aplicada ao Setor Público

André C B de Aquino

FEARP/USP 2017

Accountability e Transparência

- Um dos principais usos da informação de desempenho de governos é aumentar *accountability* (Berman e Wang 2000, p.417; de Bruijin 2002, p. 580-581).
- Mas o que é **Accountability**? *“the quality or state of being accountable; especially: an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions”* (Merriam-Webster)

“..social relationship in which an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other..” (Bovens et al, 2014)

- Public accountability (‘public’ = openness, the account giving is done in public, accessible to citizens) vs. internal accountability (informal, confidential, if not secret)



Accountability e Transparência

- Incluir: The Accountor (actor = individual, agency), The accountability Forum or the Accountee
 - “The actor **must feel obliged to inform the forum about his conduct**, by providing various sorts of data about the performance of tasks, about outcomes, or about procedures. Often, particularly in the case of failures or incidents, this also involves the provision of justifications.” (Bovens et al, 2014, p.184)
 - ..”the information can prompt the forum to **interrogate the actor** and to question the adequacy of the information or the legitimacy of the conduct. This is the debating phase. Hence, the close semantic connection between “accountability” and “answerability.” (Bovens et al, 2014, p.185)
 - “... the forum usually passes **judgment on the conduct of the actor**. It may approve of an annual account, denounce a policy, or publicly condemn the behavior of a manager or an agency. In passing a negative judgment the forum frequently imposes some sort of sanctions on the accountor.” (Bovens et al, 2014, p.185)

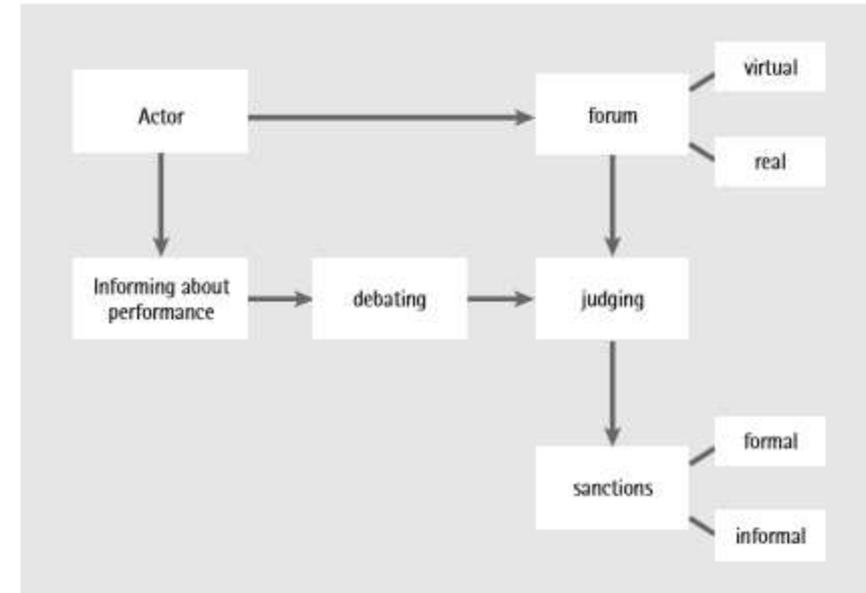


Fig. 8.1 Accountability



Accountability e Transparência

- *Accountability* (vertical): participação da sociedade do exercício do voto livre (O'Donnell, 1994; Abrucio e Loureiro, 2005), construção de uma opinião em diversas fontes de informação de simples entendimento (Dahl, 2001; Hirano, 2007), gerando a punição da administração com menor desempenho.
- Mídia, importante para *accountability* (Voltmer, 2009), mas não substitui agências independentes do governo (O'Donnell, 1998), como organizações sociais, e do governo, como órgãos de auditoria e legislativo.

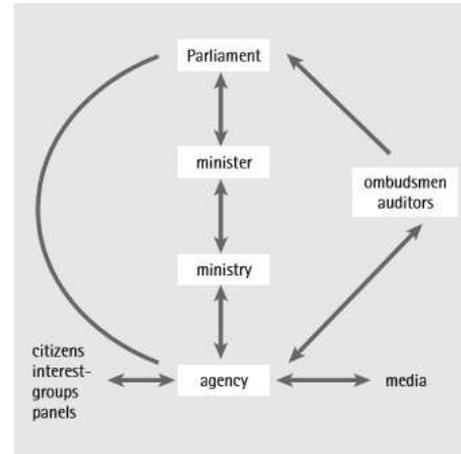


Fig. 8.2 Horizontal accountability

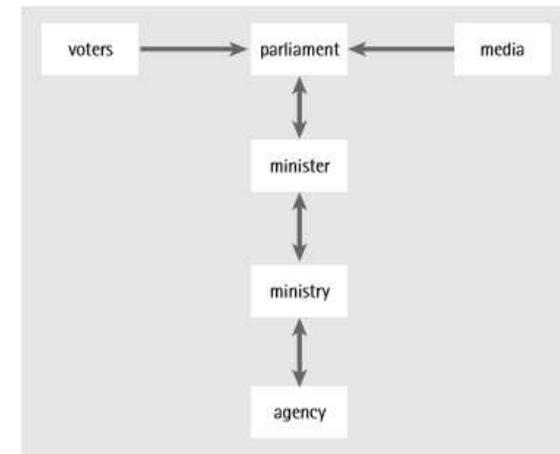
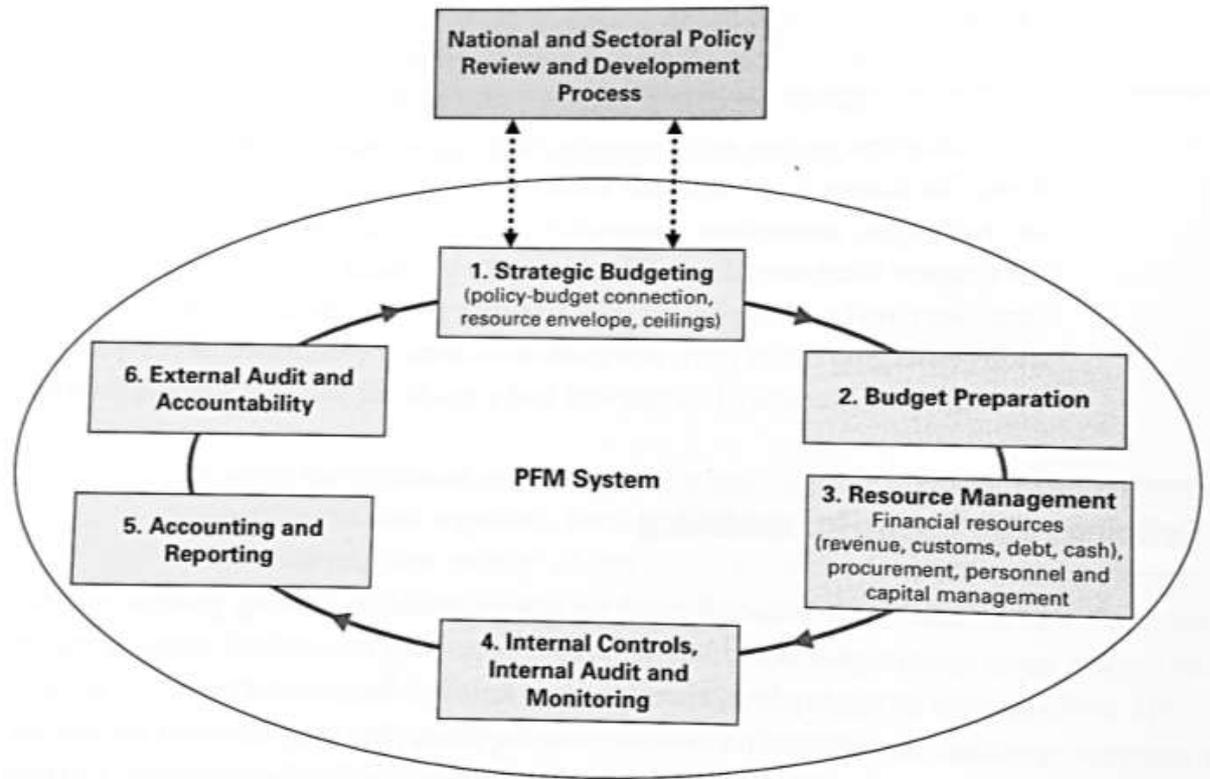


Fig. 8.3 Vertical accountability



Em que parte do ciclo PFM estão *accountability* e transparência?



Walker, Boyne & Brewer (2010, p.62)



O que é Transparência

- Em geral o que se tem no Brasil é abertura de dados anteriormente internos à organização pública (*openness*).
- **Normativa no Brasil:**
 - Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),
 - Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência - receita, despesa, salário dos servidores públicos, convênios e outros, em tempo real nos portais eletrônicos),
 - Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI, direito do cidadão à informação pública).
- Transparência inclui: habilidade do cidadão desenvolver uma percepção acurada do que está acontecendo no governo (Piotrowski e Van Ryzin, 2007).
- Deve envolver: simplicidade e compreensibilidade (Laesson, 1998), permitindo identificar informação útil para formar o juízo de valor sobre algo (Margetts, 2006, p.201; Roberts, 2006, p.226).



Pilares do ‘Open Budget’

- Para promover Accountability no Orçamento, segundo “*International Budget Partnership*” são 3 pilares: **Transparency, Participation, Oversight.**
- Transparência -” *full budget discussion and appropriate budget monitoring”*
- Participação- “*formal and informal spaces to influence the budget”*
- Fiscalização - “*adequate authority, scope, and resources, formal oversight institutions cannot effectively carry out their mandates and ensure that public funds are collected and spent in the manner that was intended.”*



Situação *Open Budget Index* 2015

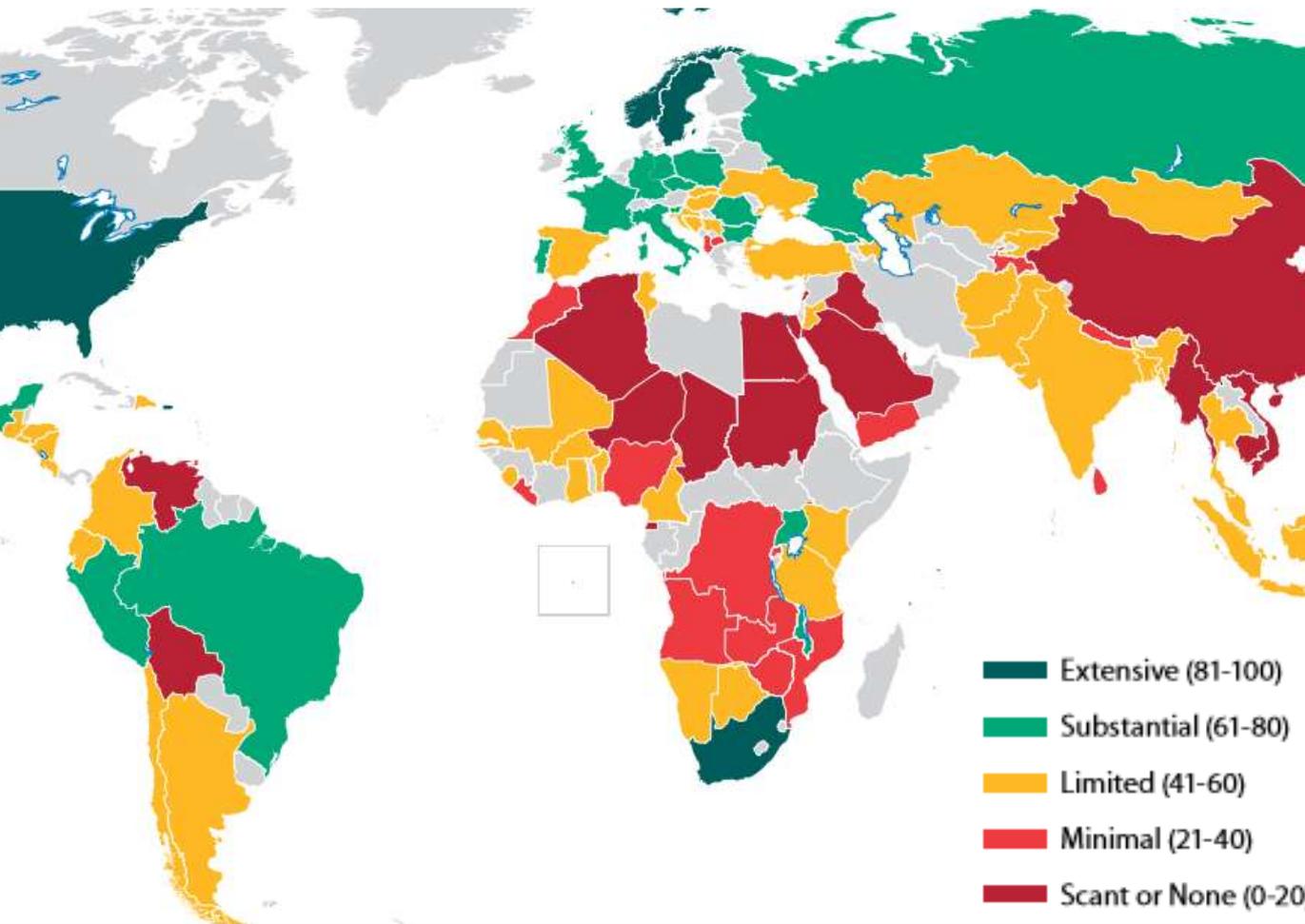
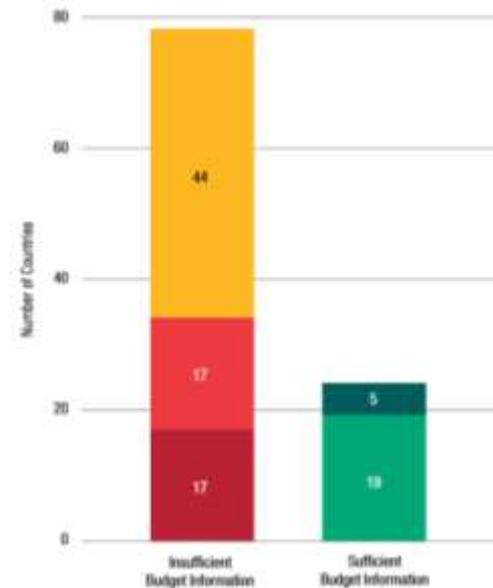


FIGURE 2.1: DISTRIBUTION OF COUNTRIES BASED ON OPEN BUDGET INDEX 2015 SCORE



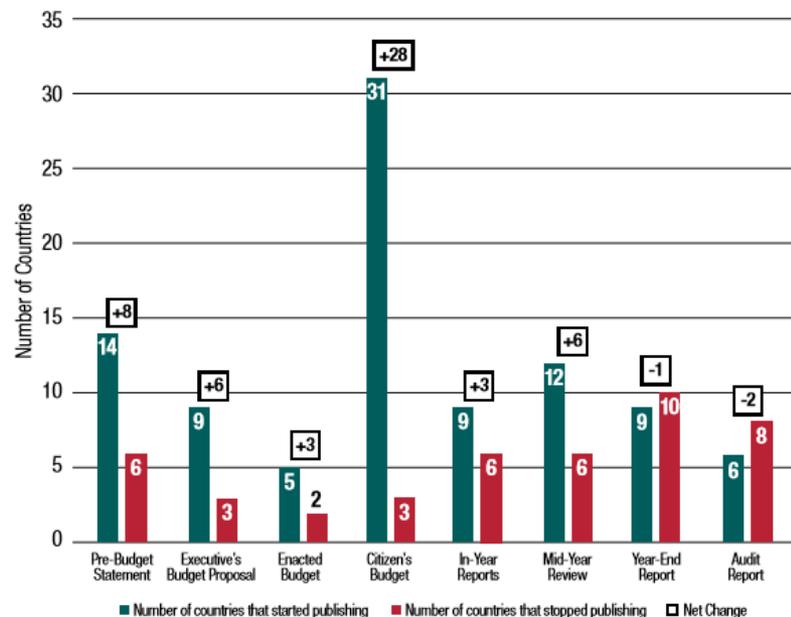
Situação *Open Budget Index* 2015

TABLE 3.1: NUMBER OF BUDGET DOCUMENTS PUBLISHED (2012 AND 2015)

	2012	2015	Change
Pre-Budget Statement	47	55	+8
Executive's Budget Proposal	79	85	+6
Enacted Budget	92	95	+3
Citizens Budget	26	54	+28
In-Year Reports	78	81	+3
Mid-Year Review	29	35	+6
Year-End Report	72	71	-1
Audit Report	68	66	-2
Total	491	542	+51

Note: Based on the 100 countries that were surveyed in both 2012 and 2015.

FIGURE 4.1: STARTS AND STOPS IN DOCUMENT PUBLICATION (2012 AND 2015)



‘Open data’?

BRAZIL

Main finding: The ‘Open by Default’ principle is only partially met. The right to information (RTI) law does not explicitly grant unlimited access to documents relevant to fighting corruption.

Recommendation: The ‘Open by Default’ principle should be implemented and enforced as prescribed by the G20 Principles. Proper enforcement should take into consideration strengthening the link between open data and anti-corruption, including the quality of information released by the RTI law.



- Open data = “governments should publish information about what they do – data that can be freely used, modified and shared by anyone”
- Group of 20 (G20) governments agreed on a set of G20 Anti-Corruption Open Data Principles (2015)

FRANCE

Main finding: Despite strong political will to open up data, the link with anti-corruption efforts is still missing, thus making it difficult for key datasets to be published in line with the G20 Principles.

Recommendation: Ensure that the application decrees for the Law for a Digital Republic are adopted in time and respect the ambition of the original text adopted by the Assemblée nationale.

GERMANY

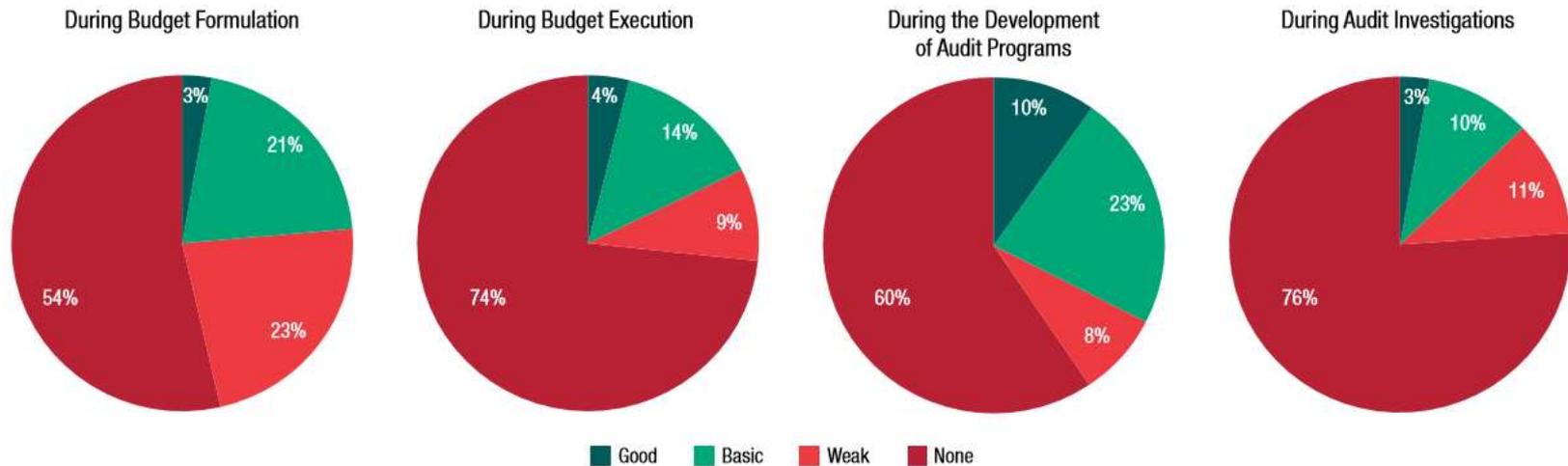
Main finding: There is currently no law in place at the national level in Germany that enshrines an explicit commitment to the ‘Open by Default’ principle.

Recommendation: Strengthen the Freedom of Information Act by adding proactive disclosure requirements.



Situação *Open Budget Index* 2015

FIGURE 5.2: OPPORTUNITIES FOR PUBLIC PARTICIPATION

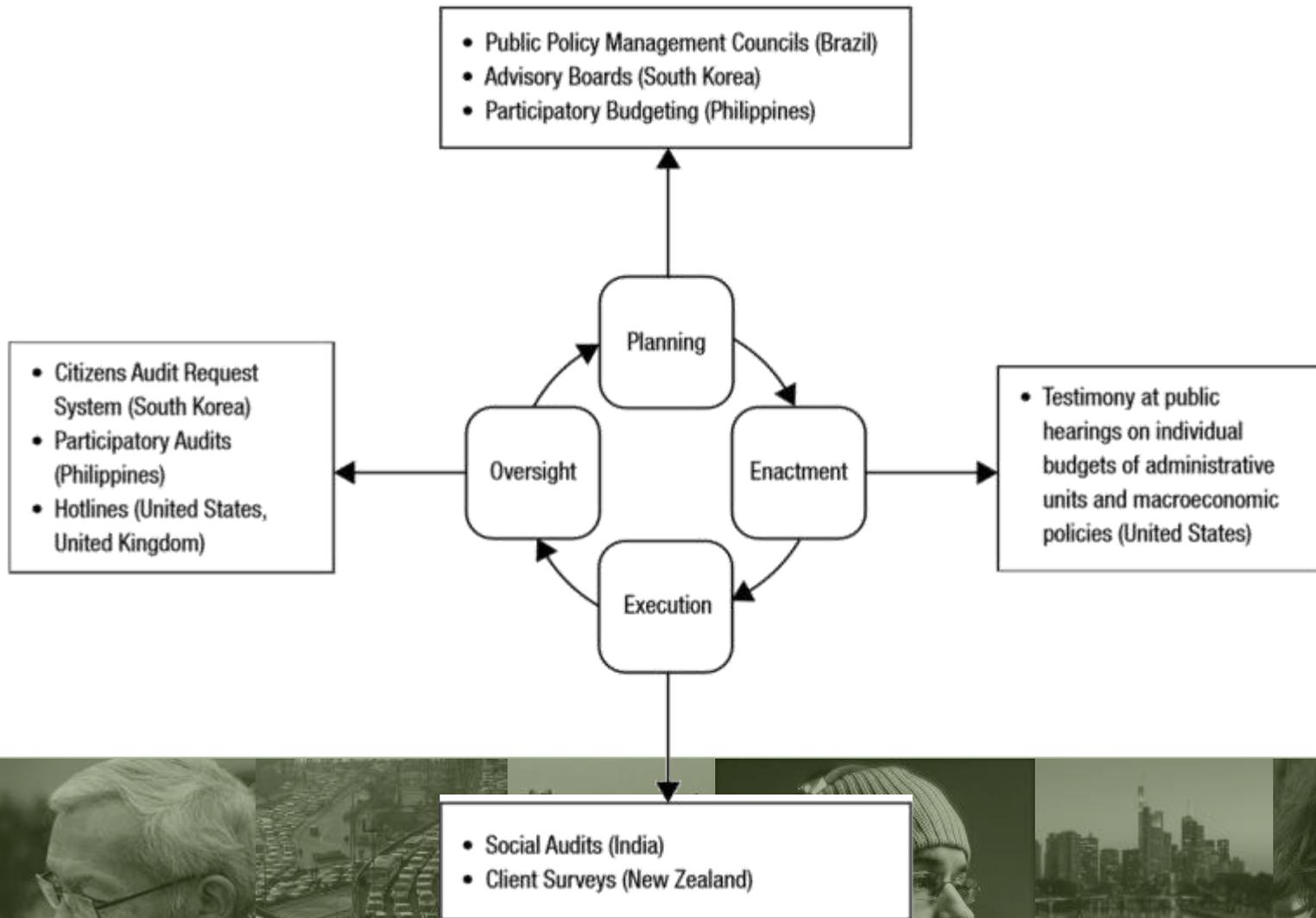


*“ In Brazil the government has instituted Public Policy **Management Councils**, which operate within specific policy arenas (such as health and education) at the municipal, state, and national levels. The councils are composed of elected members representing citizens, union officials, and civil society organizations. At each level of government, these representatives discuss and approve the relevant agency’s annual budget and year-end report.” (Hummmm???)*



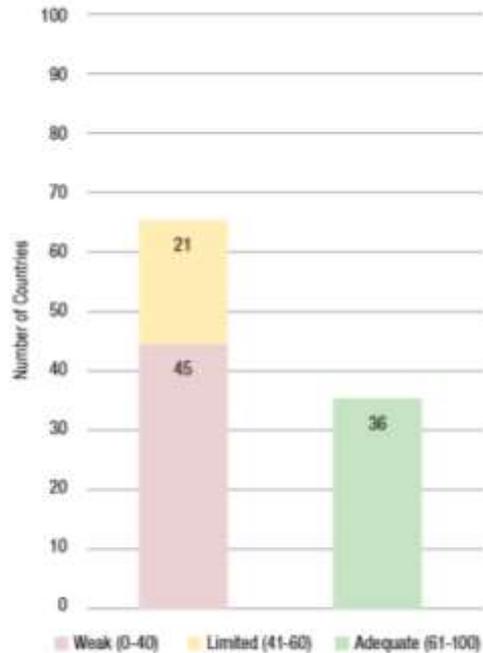
Mecanismos de participação

(Exemplos do OBI 2015)



Situação *Open Budget Index* 2015

FIGURE 6.1: COUNTRIES GROUPED BY LEGISLATIVE STRENGTH



BOX 6.1: FACTORS THAT DIMINISH LEGISLATIVE STRENGTH

- The legislature has less than six weeks to examine the proposed budget in 31 countries.
- The legislature has little or no power to amend the budget in 31 countries.
- The executive can shift funds between administrative units without legislative approval or input in 59 countries.
- The executive can spend excess revenue without legislative approval or input in 48 countries.
- The executive can spend contingency funds without legislative approval or input in 76 countries.
- The legislature has no internal research capacity in 55 countries.



Situação *Open Budget Index* 2015

Independence from the executive:

- who has the power to remove the head of the supreme audit institution and determine its budget,
- level of discretion provided to the supreme audit institution under the law to audit whatever it wishes,
- whether supreme audit institutions have established an independent quality control system to assess the quality of their Audit Reports,
- whether the supreme audit institution has adequate resources to fulfill its mandate.

FIGURE 6.2: COUNTRIES GROUPED BY SUPREME AUDIT INSTITUTION STRENGTH

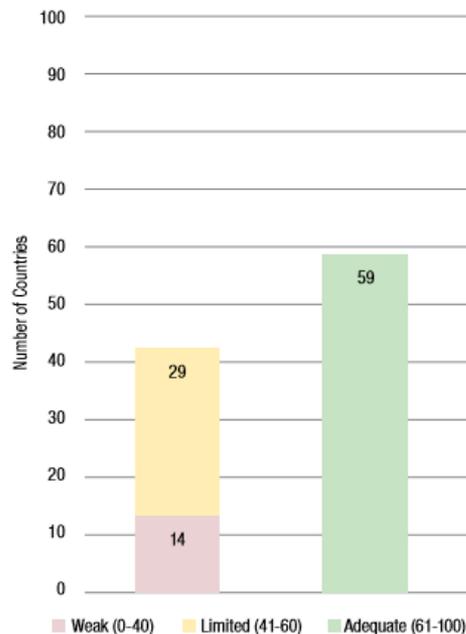
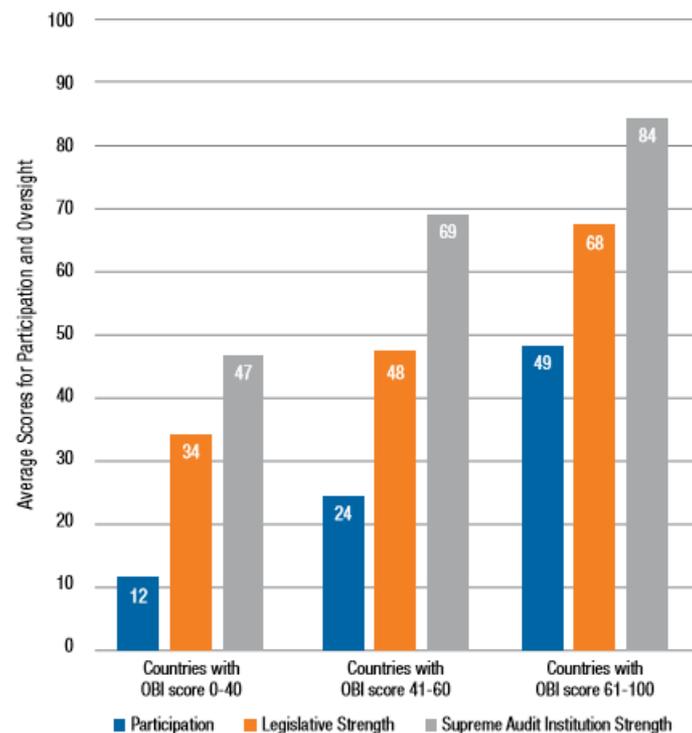


FIGURE 6.3: PERFORMANCE ACROSS THE BUDGET ACCOUNTABILITY ECOSYSTEM: TRANSPARENCY, PARTICIPATION, AND OVERSIGHT IN 2015



Perguntas sobre o Brasil

- Como estão os portais de transparência?
- É provável que tenhamos mais “Nigérias”, “Congos” ou “Africa do Sul” no nível subnacional?
- Qual o nível de detalhe das informações?
- Como tais informações (open data?) estão associadas ao desempenho do governo e índices fiscais?



Referências (i)

- Abrucio, F. L.; Loureiro, M. R. (2005) Finanças públicas, democracia e accountability. In: Biderman, Ciro E.; Arvate, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Berman, E. and Wang, X. (2000) Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform. *Public Administration Review*, 60 pp409-20.
- Bovens, M.; Schillemans, T.; Goodin, R. (2014) Public Accountability. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Edited by Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans.
- Dahl, R. (2001) Sobre a Democracia. Brasília, UNB.
- De Bruijin, H. (2002) Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15 pp578-94.
- Hirano, A. C. Y. (2007) Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Laesson, T. (1998) 'How Open Can a Government Be? The Swedish Experience' in V. Deckmyn and I. Thomson (eds) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Margetts, H. Z. (2006) 'Transparency and Digital Government' in C. Hood and D. Heald (eds) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: The British Academy by Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44.
- O'Donnell, G. (1994) Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, v.5, n.41, 1994.
- Piotrowski, S. J. and Van Ryzin, G. G. (2007) Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *American Review of Public Administration*, 37 pp306-23.
- Roberts, A. (2006) *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Voltmer, K. (2009) The Media, Government Accountability, and Citizen Engagement. in Pippa Norris (ed.): *Public Sentinel: New Media and the Governance Agenda*, Washington DC: The World Bank, p.137-159.





Financial Resilience

Bouncing back! Retomando equilíbrio

Programa: Controladoria Aplicada ao Setor Público

André C B de Aquino

FEARP/USP 2017

Um novo paradigma?

- Até então: domínio de valores como ‘eficiência’, ‘efetividade’ e ‘equidade’
- Novos valores para administração pública: estão sendo substituídos no debate de administração pública por ‘flexibilidade’, ‘adaptabilidade’
- Isso muda o direcionador da estruturação de organizações!
- *Como devem ser estruturados governos para serem resilientes, quais fatores aumentam resiliência, e qual o trade-off entre resiliência e outros valores da administração pública ? (Duit, 2016).*
- Os conceitos de resiliência e adaptabilidade já haviam sido elencados por Christopher Hood, ao lado dos tradicionais eficiência e economia, em 1991 (Hood 1991, pp. 13-14).



Resiliência - o que é?

- ‘Capacidade de retomar a condição anterior (bounce back) quando um evento inesperado acontece’.
- Uma cidade resiliente, um país resiliente são aqueles que tem capacidade de assimilar choques e se recuperar rapidamente do choque.
- ‘É uma nova forma de pensar em relação ao futuro’ Implica em considerar riscos, antecipar situações possíveis e se preparar para elas (Duit 2016).
- Operacionalização: Gestão de Risco em Governos.



Resiliência - níveis de análise

- Nível individual - microcrédito e endividamento (como indivíduos se expõem a condições financeiras frágeis, única renda, falta de crédito, endividamento, etc)
- Nível organizacional - governos, empresas públicas, fundações
- Nível social - países e comunidades (como comunidades se recuperam de eventos naturais)
- Exemplo de métricas: “*resilience toolkit*” da UN - 900 municípios no Brasil (apenas 100 já passaram pela avaliação de suas iniciativas), foco em riscos de enchentes, e desastres naturais.
<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/26462>)



Respostas típicas aos choques

- As respostas são ancoradas no que sempre foi feito, no que está “institucionalizado”, o que dá o potencial de “resiliência financeira” (Jones et al, 2014).

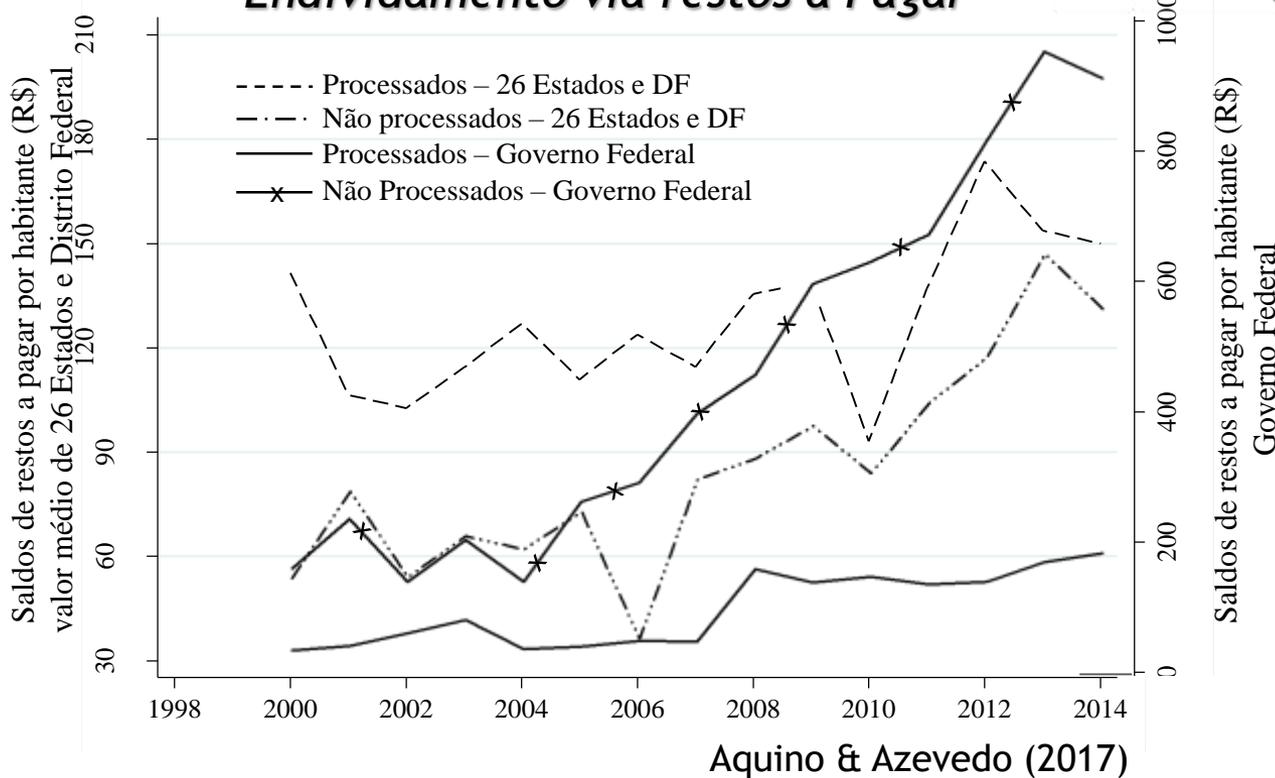
Responsividade <i>alta ></i>	2 (Reativo) Se adaptam Reagem, mas não antecipam Sem sistemas de detecção Fraco planej. e gestão de riscos	1 (Pró-ativo) Se adaptam Antecipam (gestão de riscos) Crise é oportunidade Usam pressões para inovar
	3 (Sem força) Fatalistas Não antecipam Sem reservas ou proteções Culpam ambiente externo	4 (Resistem) Fatalistas Não antecipam, mas Resistem com reservas Culpam ambiente externo
<i><baixa</i>	<i>< alta</i>	<i>baixa ></i>

Vulnerabilidade

Respostas típicas aos choques

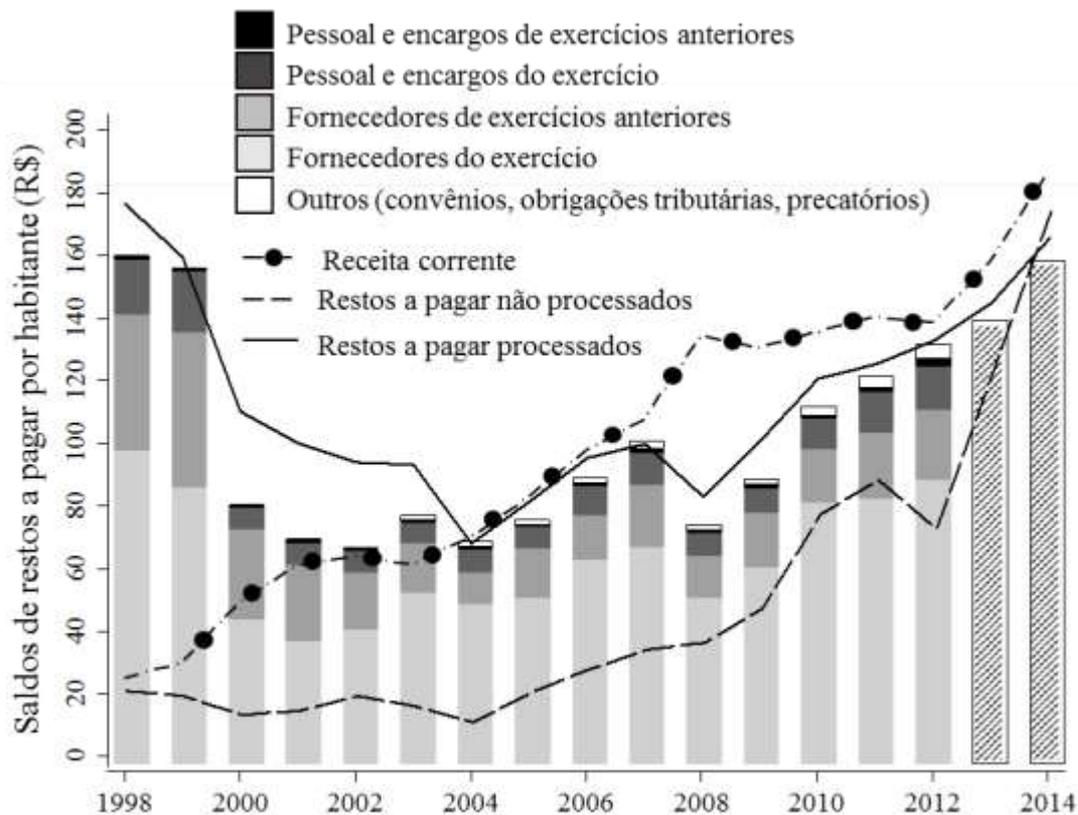
Responsividade	alta >	2 (Reativo) Se adaptam Reagem, mas não antecipam. Sem sistemas de detecção Fraco planej. e gestão de riscos.	1 (Pró-ativo) Se adaptam Antecipam (gestão de riscos) Crise é oportunidade Usam pressões para inovar
	<baixa	3 (Sem força) Fatalistas Não antecipam Sem reservas ou proteções Culpam ambiente externo	4 (Resistem) Fatalistas Não antecipam, mas Resistem com reservas Culpam ambiente externo
		Vulnerabilidade	
		< alta	baixa >

Endividamento via restos a Pagar



Aquino & Azevedo (2017)

Respostas típicas aos choques



Aquino & Azevedo (2017)

Responsividade	alta >	2 (Reativo) Se adaptam Reagem, mas não antecipam. Sem sistemas de detecção Fraco planej. e gestão de riscos.	1 (Pró-ativo) Se adaptam Antecipam (gestão de riscos) Crise é oportunidade Usam pressões para inovar
	<baixa	3 (Sem força) Fatalistas Não antecipam Sem reservas ou proteções Culpam ambiente externo	4 (Resistem) Fatalistas Não antecipam, mas Resistem com reservas Culpam ambiente externo
		Vulnerabilidade	
		< alta	baixa >

*Endividamento via restos a Pagar:
uso indevido*

Outras evidências do Brasil

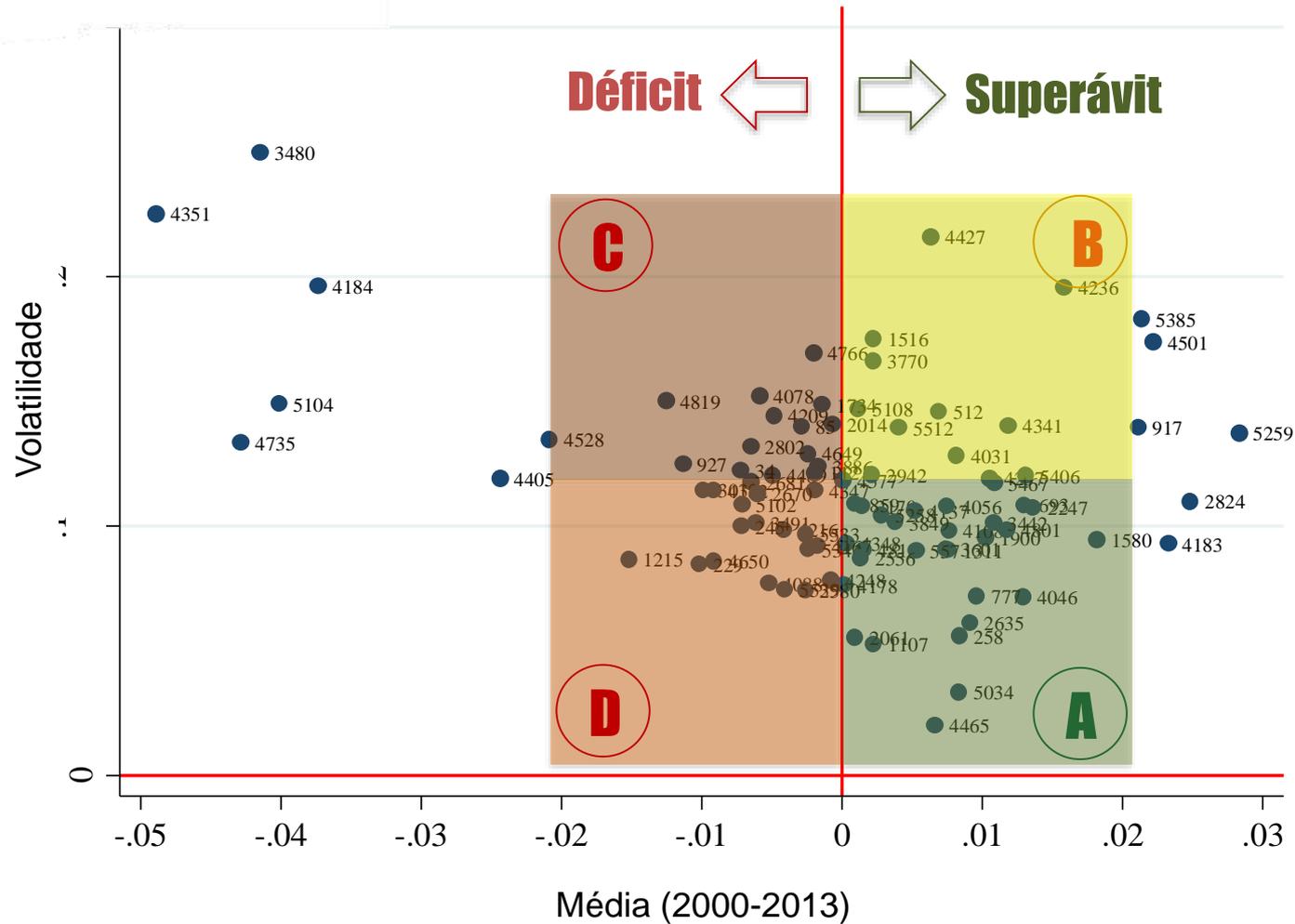
- Governos decidem sem usar ‘framework de resiliência’
- Não adotam gestão de Riscos, e têm baixa capacidade preditiva (Não usam Anexo de Riscos Fiscais) (Azevedo et al, 2016)
- Postura reativa, orçamento incrementalista, dificuldade em atuar com corte de despesas
- Baixa capacidade de liderança





Resultado Fiscal

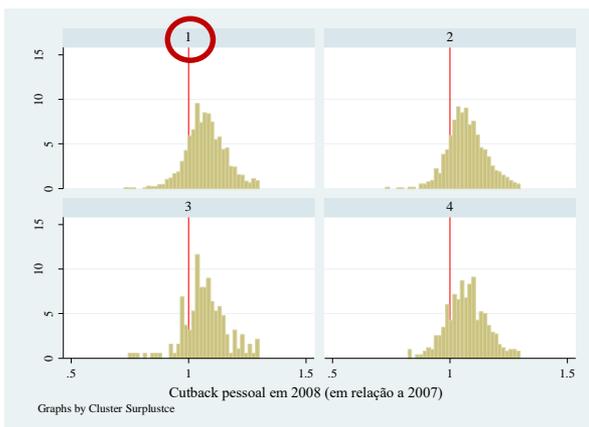
Qual impacto da queda dos royalties?



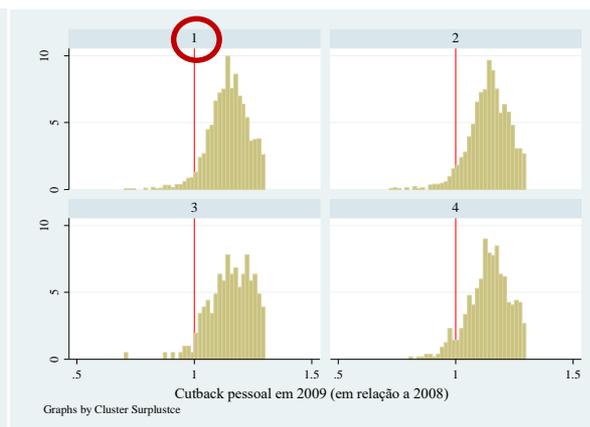
Cortes de pessoal

Mudança de 2007 a 2010

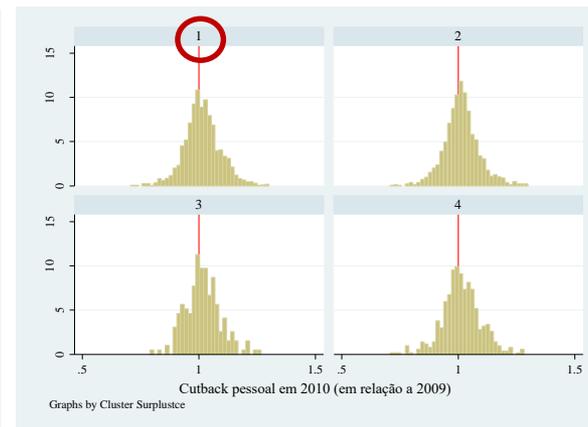
- 1 - Superavitario e piorou (n=2484)
- 2 - Superavitario e melhorou (n=1527)
- 3 - Deficitário e piorou (n=295)
- 4 - Deficitário e melhorou (n=672)



2008 (/2007)



2009 (/2008)
(mudança de gestão)



2010 (/2009)



Caso: Costa Rica/MS

- Idade do município: 36 anos
- Gastos com pessoal: 31,32%
- Dívida consolidada: 0,00
- População: 19.835
- Servidores: 880 administração direta; 32 administração indireta
- Superávit orçamentário de 2016: 16,1% da receita arrecadada
- Operações de crédito: 0,00
- Receitas de transferências de capital recebidas 2016: R\$ 5.6 milhões
- Percentual de autorização para alteração no orçamento: 35% + autorização para créditos em pessoal + convênios recebidos (grande flexibilidade)
- Investimentos no ano de 2016: 10,3% (liquidado)
- Gestão de riscos fiscais: deficiente (não apura riscos fiscais na forma da lei - quadro abaixo)
- Gestão fiscal na LDO: deficiente (alto percentual de erro)



Comparação de PIB (questão de porte?)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios	Produto Interno Bruto							
	2010		2011		2012		2013 (1)	
	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)
Paulínia	14 685207	178760,89	9 844 187	116482,72	8 723 392	100499,91	12 153 539	131151,41
Ribeirão Preto	17 544632	28 993,93	19 095 916	31 185,15	21 075107	34 006,04	23 510 302	36194,42
Costa Rica	543 956	27 627,39	750 908	37 494,81	919 118	45 169,97	1 054 680	55995,73



Gestão Fiscal

ANEXO II – METAS FISCAIS AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ANTERIOR 2017

LRF, art.4º, § 2º, inciso I.

ESPECIFICAÇÃO	Metas Previstas	% PIB	Metas Realizadas	% PIB	VARIAÇÃO	
	2015		2015		VALOR	%
Receita Total	86.967,77	0,1161	91.984,78	0,1059	5.017,01	5,76
Receita Primárias (I)	84.946,28	0,1134	91.984,78	0,1059	7.038,50	8,28
Despesa Total	86.967,77	0,1161	77.400,84	0,0892	5.017,01	5,76
Despesas Primárias (II)	85.168,98	0,1137	76.510,97	0,0882	(8.658,01)	(10,16)
Resultado Primário (I-II)	(222,70)	(0,0003)	15.473,81	0,0177	11.696,51	(7.048,27)
Resultado Nominal	(484,71)	(0,0006)	11.687,76	0,0134	12.172,47	(2.511,28)
Dívida Pública Consolidada	9.804,58	0,0131	25.735,17	0,0296	15.930,59	162,48
Dívida Consolidada Líquida	(12.664,60)	(0,0169)	0,00	0,00	12.664,60	0,00

*Metas definidas em mil.

**PIB (em milhões de R\$):

2015 – Previsto – 74.926,93

2015 – Realizado – 86.775,54

* Dados obtidos a partir do Balanço Geral de 2015.



Public Service Motivation

Uma nova invenção?

Programa: Controladoria Aplicada ao Setor Público

André C B de Aquino

FEARP/USP 2017

Public Service Motivation items by dimensions (Perry, 1996)

Attraction to Public Affairs

Politics is a dirty word. (Reversed)*

The give and take of public policymaking doesn't appeal to me. (Reversed)

I don't care much for politicians. (Reversed)

Commitment to the Public Interest

It is hard to get me genuinely interested in what is going on in my community. (Reversed)

I unselfishly contribute to my community.

Meaningful public service is very important to me.

I would prefer seeing public officials do what is best for the community, even if it harmed my interests.

I consider public service a civic duty.

Compassion

I am rarely moved by the plight of the underprivileged. (Reversed)

Most social programs are too vital to do without.

It is so difficult for me to contain my feelings when I see people in distress.

To me, patriotism includes seeing to the welfare of others.

I seldom think about the welfare of people whom I don't know personally. (Reversed)

I am often reminded by daily events about how dependent we are on one another.

I have little compassion for people in need who are unwilling to take the first step to help themselves.

There are few public programs I wholeheartedly support. (Reversed)

Self-Sacrifice

Making a difference in society means more to me than personal achievements.

I believe in putting duty before self.

Doing well financially is definitely more important to me than doing good deeds. (Reversed)

Much of what I do is for a cause bigger than myself.

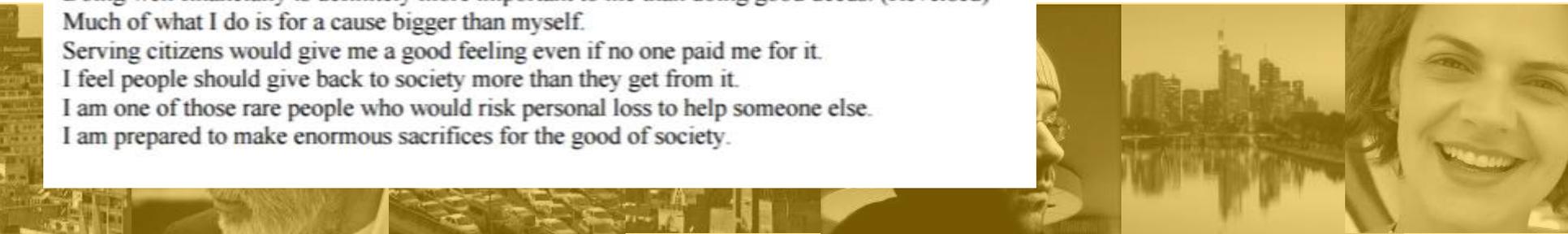
Serving citizens would give me a good feeling even if no one paid me for it.

I feel people should give back to society more than they get from it.

I am one of those rare people who would risk personal loss to help someone else.

I am prepared to make enormous sacrifices for the good of society.

Perry 1996



PSM? Quais motivos de busca pelo Setor Público?

Table 1. Reasons to enter public service work

Reasons to pursue a public service job	ANP (200)		Petrobras (447)	
	Percentage	Ranking	Percentage	Ranking
Stability	67,5%	1	81,7%	1
Remuneration	46,5%	2	61,1%	3
Life quality	43,5%	3	62,6%	2
Work for society	38,5%	4	22,4%	4
Other	17,5%	5	13,2%	5

Dolores (2016) TOWARDS A PUBLIC SERVICE MOTIVATION THEORY FOR BRAZIL.
24-item multidimensional scale, Perry (1996), translated.



PSM? Se identifica com a área de atuação?

Table 2. Identification with work sector (ANP)

ANP	Statistics	Totally disagree	Partially disagree	Neither agree nor disagree	Partially agree	Totally agree	Total (200)	Weighted Mean
I identify with ANP (A1)	Percentual	5,5%	7,0%	14,0%	39,0%	34,5%	100,0%	7,25
I identify with public service (A2)	Percentual	4,0%	13,5%	7,5%	41,5%	33,5%	100,0%	7,18
I consider my job contributes to society (A3)	Percentual	2,0%	3,5%	5,5%	38,5%	50,5%	100,0%	8,30

Table 3. Identification with work sector (Petrobras)

Petrobras	Statistics	Totally disagree	Partially disagree	Neither agree nor disagree	Partially agree	Totally agree	Total (447)	Weighted Mean
I identify with Petrobras (P1)	Percentual	3,4%	6,9%	7,4%	35,8%	46,5%	100,0%	7,88
I identify with public service (P2)	Percentual	8,3%	20,4%	18,3%	32,7%	20,4%	100,0%	5,91
I identify with the private sector (P3)	Percentual	10,1%	16,8%	20,1%	39,8%	13,2%	100,0%	5,73
I consider my job contributes to society (P4)	Percentual	2,7%	5,4%	9,8%	32,7%	49,4%	100,0%	8,02

Dolores (2016) TOWARDS A PUBLIC SERVICE MOTIVATION THEORY FOR BRAZIL.



PSM? Se identifica com a área de atuação?

"And the option for the public service was always for the stability" (I19)

"It was a matter of balance between personal and professional life. I was looking for quality of life, I also got married, the issue of having children, I wanted to be able to dedicate myself with quality, to have time with the kids, that was the main reason." (I20)

"...my motivation, if I am to tell you, is to have stability, it is for the salary, to begin with and later I would also think about the next steps." (I6)

"Today, let's say today. Me, as a chemistry engineer, recently graduated, with less than two years of experience, I wouldn't make the same salary in the private sector, I wouldn't have the same working conditions in the private sector, with no doubt." (I8)

"...It was more for the opportunity, good remuneration, work conditions, I did not have any idea what it was like to work in the public service and when they finally ended up calling me, because of the financial situation itself, I quit my master degree and came here."(I10)

Dolores (2016) TOWARDS A PUBLIC SERVICE MOTIVATION THEORY FOR BRAZIL.

