

O GESTOR PÚBLICO DIANTE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL UTILIZANDO O APOIO À DECISÃO

*Flávio da Cruz **
*Orion Augusto Platt Neto ***
*Sérgio Murilo Petri ****

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de novos desafios aos gestores públicos brasileiros. Entre os princípios da lei estão o planejamento, a transparência no uso dos recursos públicos e a participação popular. No entanto, as exigências legais podem conflitar com o processo de decisão política consolidado, gerando pressões sobre o gestor, por parte de diversos grupos de interesse.

Tal processo representa um desafio em particular para os gestores públicos diante das leis, dos cidadãos, dos empresários, dos membros partidários, de familiares, entre outros. Isto porque suas decisões afetam direta ou indiretamente toda a sociedade.

Este artigo apresenta alguns aspectos de como o processo de decisão política se configura no uso do orçamento público, num ambiente multidimensional. Analisando-se as influências da Lei de Responsabilidade Fiscal e de outros envolvidos nas decisões, sugere-se a utilização de uma metodologia multicritério de apoio à decisão (MCDA).

Tal ferramenta, associada aos conhecimentos de profissionais da contabilidade e de outras áreas, permite ao gestor público legitimar e oferecer transparência à suas decisões. Apresenta-se uma simulação de decisão sob diversas influências legais e políticas. Por fim, aborda-se o caso da aplicação da metodologia multicritério num município para a elaboração de seu plano de desenvolvimento comunitário.

* Contador/Auditor, CRCSC nº 5.594/O. Professor e pesquisador da ESAG/UFSC e do Departamento de Ciências Contábeis do CSE/UFSC. Mestre em Administração Pública. Coordenador do NICB/UFSC. Atua na Fundação de Estudos Sócio Econômicos (Fepese) e na Fundação de Estudos Superiores em Administração e Gerência (Fesag). Autor do livro "Auditoria Governamental" e co-autor dos livros "Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada" e "Comentários à lei 4.320".

** Bacharel em Ciências Contábeis, Prof. de Contabilidade da ASSESC. Mestrando em Eng. de Produção na Área de Gestão de Negócios e Pesquisador na área pública do NICB da UFSC.

*** Contador, Prof. de Contabilidade da UNIVALI, Mestre e Doutorando em Eng. de Produção e Pesquisador do LabMCDA da UFSC.

1. Introdução

O gestor público enfrenta um período de mudanças inéditas na história brasileira. A cobrança gerada pela Lei de Responsabilidade Fiscal tem uma novidade em relação a outras leis no setor público, que é a de responsabilizar a área de gestão financeira dos órgãos e poderes a partir de um acompanhamento sistemático de desempenho. Além da lei, sob o aspecto popular, há uma maior conscientização da população que cobra a solução de problemas sociais diversos.

O objetivo principal deste artigo é abordar o desafio do processo de decisão diante da Lei de Responsabilidade Fiscal e apresentar como o gestor público pode se beneficiar da utilização de uma metodologia de apoio a decisão. Para isto, situaremos as exigências legais e o papel do gestor público, como o Prefeito e o Governador, diante de um processo decisório complexo. Isto pressupõe que a decisão é considerada um processo que se desenrola no tempo e não como uma ação isolada no tempo. Vários fatores atuam sobre esse processo, que envolve atores (pessoas e grupos de pessoas) com maior ou menor poder de influência na decisão.

Em se tratando do setor estatal, ocorre o que foi chamado de processo de decisão política. Tal processo representa um desafio em particular para os gestores públicos diante das leis, dos cidadãos, dos empresários, dos membros partidários, de familiares, entre outros. As decisões do gestor público afetam direta ou indiretamente toda a sociedade.

2. O Processo de Decisão Política

Segundo Lindblom (1981), a decisão política, como tema das ciências sociais, é um processo complexo que não ocorre de forma ordenada ou lógica, não apresentando início ou fim determinados. Esse processo é resultante da ação de participantes de diversas áreas do governo e da sociedade. Cada participante caracteriza-se por possuir determinados interesses e poderes relativos de atuação na decisão. Muitas vezes, esses interesses são divergentes, o que gera interações que Lindblom chama de jogo de poder. Nesse processo, a negociação pode resultar ou não em acordos com partes mais ou menos beneficiadas.

Segundo o mesmo autor, os principais jogadores do poder político incluem as autoridades governamentais eleitas e nomeadas, os líderes de partidos políticos, empresas e um grupo pequeno de cidadãos excepcionalmente ativos. Embora o processo de decisão política não considere análises exclusivamente técnicas ou profissionais, estas ainda permanecem essenciais na busca de soluções eficientes para todos.

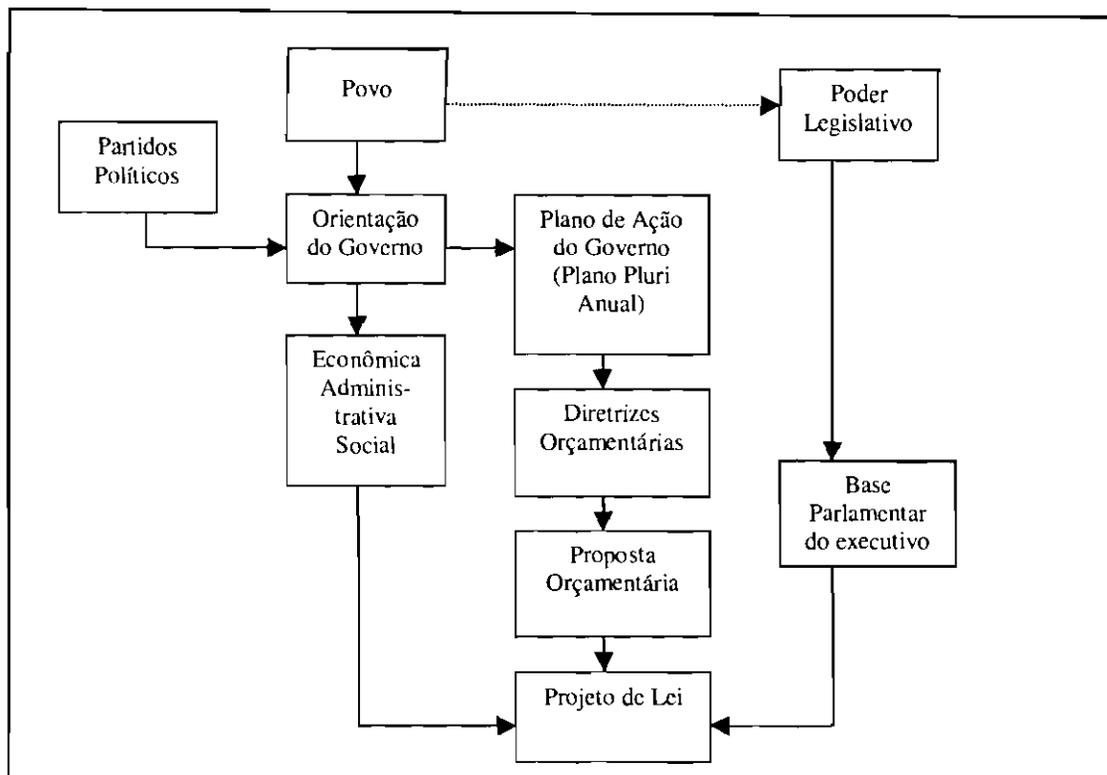
O processo de decisão política, como interação de forças, nem sempre respeita os valores e objetivos de todos os envolvidos, por vezes ignorando questões éticas em benefício de outras dimensões e interesses.

Seria todo gestor público capaz de tomar uma decisão que beneficie sua comunidade mas que afete negativamente um empresário que financiou sua campanha, inclusive registrada em sua prestação de contas eleitoral? De quem é realmente o poder de decisão? Não vamos entrar em questionamentos eleitorais ou democráticos, mas sim lançar luz sobre as faces do processo de decisão política existente.

As decisões políticas têm profundo reflexo no uso dos recursos públicos, refletindo no orçamento do governo. Segundo Silva (1996, p. 49), o orçamento público pode ser estudado sob os

aspectos político, jurídico, econômico e financeiro.

Sob o aspecto político, o orçamento assume a forma do Plano de Governo ou Programa de Ação do grupo ou facção partidária que ocupa o poder. Silva (1996, p. 49) apresenta o seguinte quadro que evidencia os fatores que influenciam o sistema de planejamento governamental no Brasil.



Fonte: SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996. 322 p.

Figura 1 - Fatores que influenciam o sistema de planejamento governamental

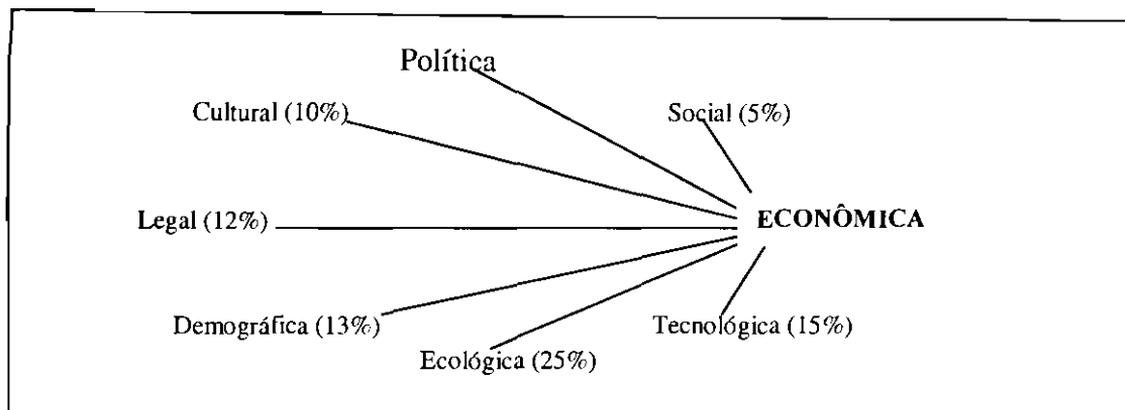
Conforme o esquema acima, que desconsidera as influências de outros atores, o povo, juntamente com os partidos políticos, influencia diretamente a orientação do governo. Esta orientação do governo repercute no plano de ação e na Lei do Orçamento, que autoriza a arrecadação da receita e a realização da despesa pública.

3. A Multidimensionalidade Envolvida

O processo de decisão pode ser multidimensional, não abrangendo apenas aspectos econômicos. Conforme foi proposto por autores como Marques (1991) e Oliveira (1988), este último da área do planejamento estratégico, existem um total de oito dimensões ou variáveis externas: a econômica, a social, a demográfica, a ecológica, a política, a cultural, a legal e a tecnológica.

Todas estas dimensões afetam as decisões, algumas em maior grau do que outras, como a dimensão econômica, demasiadamente valorizada num ambiente capitalista. Já outras dimensões vão variar suas relevâncias de acordo com os valores dos decisores, acentuados ou não por fatores regionais e temporais.

Cruz (1997, p. 64) ilustra os relacionamentos dimensionais da seguinte forma:



Fonte: CRUZ, Flávio da. Auditoria governamental. São Paulo: Atlas, 1997. p. 64.

Figura 2 – Relações entre as múltiplas dimensões

O autor destaca que o foco central da ilustração foi à dimensão econômica, mas que em situações diferentes o foco dimensional e as taxas percentuais podem ser redistribuídas entre as demais dimensões. Este conceito, ao nosso ver, é de grande importância na avaliação de resultados do setor estatal, visto que um Município pode apresentar resultado econômico melhor do que outro, mas ter baixo desempenho na dimensão ecológica ou legal, por exemplo.

4. A Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão

Na década de 1970, nos Estados Unidos e Europa (França, Inglaterra e outros), surgiu uma disciplina que pode ajudar a compreender esse processo. Ela utiliza-se de metodologias sofisticadas e capazes de esclarecer a “caixa preta” do processo decisório. Estamos falando das Metodologias Multicritério de Apoio à Decisão, também conhecida pela sigla MCDA (Multicriteria Decision Aid).

A MCDA surgiu de uma derivação da Pesquisa Operacional (um ramo da matemática aplicada), associando-se a outras ciências, como a psicologia e a administração, dentro do paradigma construtivista de apoiar a decisão e seus componentes subjetivos e objetivos. Para tais situações não se podia aplicar um modelo matemático puro conforme o paradigma racionalista.

As metodologias MCDA, segundo Ensslin et al (2001, p. 11): “*não se propõem encontrar a solução ótima, mas sim a compreender melhor a situação decisória. É dada ênfase em um melhor entendimento do problema daqueles que estão decidindo, visando a estruturação do mesmo. O que se quer é clarificar os aspectos considerados pelos decisores como fundamentais no processo decisório e identificar a repercussão das alternativas sobre estes aspectos. O processo favorece o desenvolvimento de conhecimento, dos decisores, sobre o seu problema*”.

Esta metodologia MCDA de acordo com Ensslin et al (2001, p. 11), se preocupa: “*...em gerar novas e melhores alternativas de ação, assim como definir o conjunto de ações que melhor atendam às expectativas da organização ou do indivíduo. A credibilidade dos resultados fornecidos favorece a implantação daquelas ações apontadas como as mais convenientes. Isto é realizado através do uso de ferramentas que permitem realizar isso de forma organizada*”.

Para aplicação da metodologia MCDA, todos os atores envolvidos no processo decisório são identificados frente ao problema (situação) que se deseja apoiar. Em seguida, busca-se descobrir quais as capacidades de cada ator em interferir na decisão, ou seja, seus poderes relativos. Depois disso, para os decisores, são identificados valores e objetivos que orientam suas decisões.

Esta etapa pode ser complexa, mas com o auxílio de um profissional experiente na metodologia, chamado de facilitador, a etapa pode-se tornar algo rápido e com resultados visíveis.

5. A Lei de Responsabilidade Fiscal

Voltando a figura do gestor público, que se depara com a necessidade de tomar uma decisão importante e que envolve várias pessoas ou grupos delas (atores), sabe-se que há um componente em destaque, a legislação vigente. A legislação impõe uma série de limitações na ação do gestor público (mais acentuada que na do gestor privado), para as quais estão previstas inclusive penalidades.

Em se tratando de leis, a preocupação dos atingidos depende também do processo de fiscalização, do julgamento e das punições previstas para os atos do gestor público. As imposições legais começam pela Constituição Federal, seguem com outras leis, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, e derivam numa série de normas adicionais dentro do ordenamento jurídico.

A fiscalização do gestor público é de competência dos respectivos Tribunais de Contas — do(s) Município(s), do Estado ou da União. As punições previstas para o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal estão normatizadas na Lei n.º 10.028/00, sobre os crimes contra as finanças públicas.

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou por sua sigla LRF, estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. É uma lei que veio para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, com um atraso de mais de doze anos.

Segundo Cruz et al (2001, p. 142): *“O tratamento desse tema, por meio de Lei Federal, é uma experiência nova no Brasil, contudo, no âmbito supranacional, tem evoluído rapidamente, havendo, em diversos países, leis específicas sobre o assunto, como por exemplo, na Nova Zelândia, onde o Fiscal Responsibility Act combina regras e indicações, para a aplicação global, produzidas por organismos internacionais e entidades supranacionais”*.

A finalidade de LRF é servir como um código de conduta que disciplina a gestão dos recursos públicos, atribuindo maior responsabilidade aos gestores. A palavra fiscal é um termo que congrega todas as ações que se relacionam com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, o propósito da lei é a ação planejada e transparente, tendo o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Os meios utilizados pela lei são a exigência do cumprimento de metas para receitas e despesas, obediência a limites para despesas com pessoal, condições e limites para dívida pública, entre outros. Cabe lembrar que os entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) já obedecem outros limites estabelecidos pela Constituição Federal, tais como a aplicação mínima em saúde e em educação, intensamente fiscalizados pelos Tribunais de Contas.

No que tange a despesas com pessoal, tem-se limites percentuais que tais despesas podem atingir em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Os limites são de 50% para a União e 60% para Estados, Distrito Federal e Municípios. Tais percentuais são divididos entre os Poderes e órgãos nas três esferas, quando existirem. Tomemos o caso dos Municípios, que podem gastar com pessoal até 60% da RCL, sendo 54% para o Poder Executivo (Prefeitura) e 6% para o Poder Legislativo (Câmara de Vereadores).

6. Simulação de Decisão

Para simular um processo decisório, digamos que os funcionários de uma Prefeitura estejam há 5 anos sem reajuste. A inflação do período fez o poder aquisitivo dos funcionários cair em 50%. O sindicato dos servidores resolveu procurar o Prefeito e exigir aumento, sob ameaça de greve, o que prejudicaria o atendimento dos serviços públicos e o cumprimento de metas de campanha.

Numa reunião com o contador do Município, quando foi assinar o relatório de gestão fiscal relativo às despesas com pessoal, o Prefeito descobriu que havia um comprometimento acima de 95% da RCL em despesas com pessoal, o que coloca o Município num limite prudencial, sob expectativa de alerta do Tribunal de Contas do Estado. Isto significa que, de acordo com o artigo 22, parágrafo único, o Poder ou órgãos que houverem incorrido o excesso está vedado de realizar os seguintes atos:

“I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”

Para complicar ainda mais, os servidores sabem da existência de certo montante financeiro na conta bancária da Prefeitura. Valor este suficiente para cobrir um aumento salarial desejado sem recorrer a empréstimos. No entanto, a Prefeitura está com uma dívida prestes a vencer com um empreiteiro conhecido do Prefeito e que contribuiu em sua campanha eleitoral. Sabe-se, também, de ineficiências no cadastro de imóveis e na cobrança da dívida ativa.

O que deve fazer o Prefeito? Conceder aumento aos funcionários que o auxiliam, utilizando o saldo de caixa, desobedecendo a lei e o impossibilitando de pagar o empreiteiro?

Vamos analisar o que aconteceria na hipótese acima: o Prefeito estaria agindo ilegalmente e se sujeitando a punições. Uma vez ultrapassado o limite de despesas com pessoal, há um prazo para reenquadramento que, se não atingido, sujeita o Município a algumas penalidades, apresentadas no artigo 23, § 3º da LRF. Segundo a LRF, o ente não poderá:

“I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento ao dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.”

Além disso, atrasando o pagamento do empreiteiro, ele prejudica as finanças do Município, incorrendo em juros. Sob o aspecto político, tal empreiteiro não ficaria satisfeito com o atraso, o que poderia afastá-lo das campanhas eleitorais e prejudicar o Prefeito perante seus partidários.

Uma outra escolha possível ao Prefeito seria a de demonstrar publicamente sua limitação legal para conceder aumentos imediatamente, explicando as penalidades que prejudicariam o Município como um todo. Poderia adicionalmente propor um programa de aumento da arrecadação com combate à sonegação dos tributos municipais. Conseguindo o aumento e estando dentro dos limites da LRF, ele ofereceria aumentos salariais de maneira planejada orçamentária e financeiramente.

7. A Importância dos Profissionais da Área

Embora esta atitude possa parecer óbvia para muitos profissionais, nem sempre as percepções de quem está inserido no processo são tão claras. Na hora de pesar os prós e contras, muitas vezes o decisor se depara com um problema obscuro e de difícil solução.

Neste caso, o profissional de MCDA ganha maior importância, assessorado de um bom contador e de um advogado em assuntos mais técnicos, para “auxiliar” o decisor a compreender o problema e tomar decisões mais acertadas e conscientes (e não para decidir por ele).

Inicialmente o gestor pode ficar temeroso ou descrente da capacidade de alguém externo se envolvendo na decisão. Destaca-se o papel ético e de sigilo do profissional de MCDA, assim como de qualquer outro profissional. Afinal, o decisor tem de revelar ao facilitador seus valores e objetivos para ser auxiliado. Entramos definitivamente na questão ética, que transcende às aparências.

Metaforicamente, podemos dizer que uma metodologia MCDA pode ser comparada a um carro. O carro ajuda você a chegar onde quiser, mas não se importa se você quer atravessar sinais vermelhos ou andar em alta velocidade, se sujeitando a multas.

8. A Transparência e Cobrança Popular

Neste ponto cabe destacar os pressupostos da LRF, que são a ação planejada e transparente no uso dos recursos públicos. No que tange a transparência, considerada um princípio de gestão, lembramos que o Capítulo IX da LRF trata da “transparência, controle e fiscalização”, e sua seção I trata da “transparência da gestão fiscal”.

A participação popular é um elemento assegurador da transparência. O Parágrafo único do art. 48 diz que “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Segundo Cruz et al (2001, p. 144), com relação ao disposto no parágrafo único do art. 48 da LRF, “deve-se destacar que não basta a realização de audiências públicas, pois a Lei menciona que deverá ser incentivada participação popular na elaboração do PPA, da LDO e dos Orçamentos”. PPA e LDO são as siglas para Plano Pluri Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Lembra-se também a questão da publicidade, considerada um princípio orçamentário geral na Constituição Federal. Segundo Silva (1996, p. 45), “uma das bases essenciais do governo democrático e uma de suas características como forma de organização da autoridade dentro do Estado é a publicidade dos atos relativos à condução da coisa pública.” Neste sentido, o mesmo autor destaca que “o orçamento deve ser objeto de publicidade tanto em sua preparação como em sua discussão legislativa, bem como em sua execução e controle subsequente.”

Uma novidade da LRF no sentido da publicidade e transparência é que os governantes devem publicar a cada quatro meses o Relatório de Gestão Fiscal, que visa informar em linguagem simples e objetiva as contas dos órgãos e Poderes de todas as esferas de governo. Deste modo, todos os grupos de interesse em relação ao governo, tais como eleitores, credores e investidores terão acesso às contas. Balanços simplificados das finanças deverão ser publicados a cada dois meses pelos governantes, além de ser assegurado o acesso público na Internet, no órgão técnico de elaboração e no legislativo (veja art. 49 da LRF).

O constrangimento do gestor público pode ser grande se deparado com questionamentos sobre suas decisões e os reflexos nas contas e nos serviços públicos, buscando sua responsabilização. Para o gestor que quiser praticar a transparência e legitimar suas ações perante grupos de interesse, como funcionários e cidadãos, a MCDA é uma ferramenta útil para esclarecer

as pressões, sejam elas legais, salariais, políticas, etc.

Quanto a legitimação das ações do gestor público, o art. 70 da Constituição Federal destaca que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial se dará quanto a legalidade, legitimidade e economicidade, mediante controle interno e externo.

Nada também impede o gestor de utilizar a metodologia para fins internos, e não de divulgações, aplicada em assuntos mais delicados ou que prefira manter sigilo.

9. Planejamento Participativo: uma experiência reforçada com a utilização da metodologia MCDA

A metodologia também pode ser amplamente utilizada na facilitação do orçamento ou planejamento estratégico e participativo. Neste sentido, podemos citar o trabalho realizado pelo LabMCDA / SEBRAE no Município de Tijucas (SC) em 1997. Seus membros agiram como facilitadores no processo de apresentação do Plano de Desenvolvimento Comunitário do Município. Este permitiu antever os resultados auspiciosos quanto ao sucesso na execução e implementação do plano.

Formaram-se três grupos de decisores (dois grupos com cinco e um com sete participantes), entre os quais estavam o Prefeito, Vereadores, jornalistas, um técnico em contabilidade, diretores da Univali, uma entidade de classe, microempresários e empresários, entre outros. Dentre as várias preocupações identificadas pelos decisores, citamos as seguintes: obter fontes de crédito; criar eventos; estimular a formação de clubes e associações; buscar incentivos; motivar moradores; facilitar o escoamento da produção; valorizar a cultura local; e incentivar ou estimular o turismo.

Inicialmente trabalhou-se com cada grupo isoladamente, no sentido da identificação dos objetivos estratégicos pretendidos e de suas crenças sobre os meios para o atendimento dos mesmos. Neste passo foram geradas estruturas de relações meios e fins, também chamadas de mapas.

Como resultado dos três Mapas de Relações Meios Fins surgiu um Mapa de Relações Global (Grupo 1,2,3), que nós chamamos de mapa agregado. Depois de legitimado com os respectivos decisores e realizados os enxertos ou cortes solicitados, torna-se um Mapa de Relações Meios Fins Congregado, que não apresentaremos aqui devido ao tamanho.

Definido este aspecto, pôde-se passar para o próximo passo da metodologia multicritério, que é o processo de transição do Mapa (estrutura divergente) para uma estrutura hierárquica de objetivos ou pontos de vistas fundamentais, proposta por Keeney (1992).

Como resultados de um processo para identificação dos objetivos ou Pontos de Vistas Fundamentais (PVF), originados dos valores e da interação entre os membros, chegou-se a uma estrutura hierárquica de pontos de vista, apresentada na Figura 3.

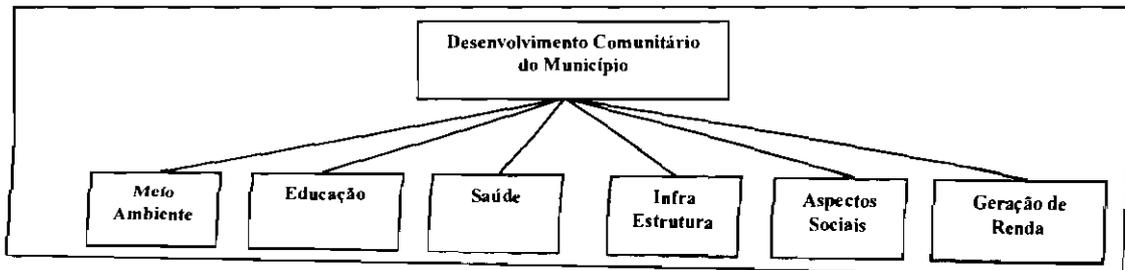


Figura 3 – Estrutura hierárquica de objetivos para o desenvolvimento comunitário do município.

O passo seguinte foi a construção de descritores, ou seja, de indicadores que possam medir cada um desses objetivos. Para melhor entendermos o processo de obtenção dos descritores (escalas ordinais), vamos identificar os descritores do PVF 1 – Meio Ambiente. Na Figura 4 temos um trecho da árvore de pontos de vista para o PVF 1. Nela podem-se observar as diversas derivações percebidas pelos decisores sobre este aspecto.

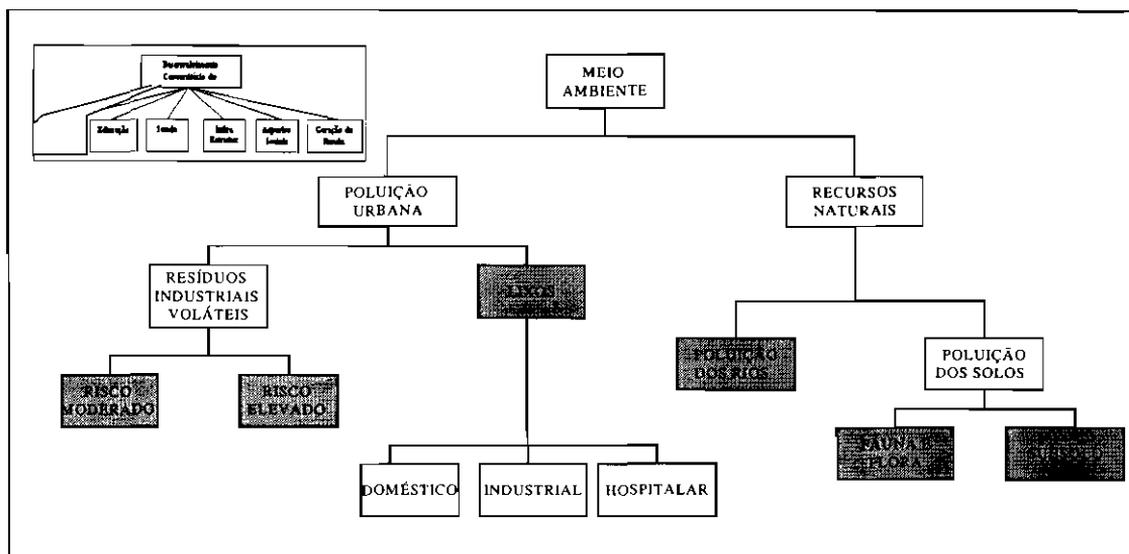


Figura 4 – Estrutura hierárquica de objetivos do PVF 1 – Meio Ambiente com seus respectivos PVEs

Demonstraremos a construção do descritor de PVE 1.1.1.1 - Resíduos Industriais Voláteis com Risco Elevado.

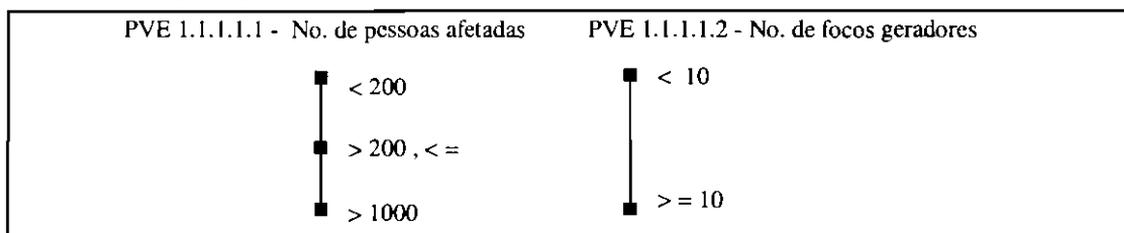


Figura 5 – Estados possíveis do PVE 1.1.1.1 - Resíduos Industriais Voláteis com Risco Elevado

Após realizar as combinações possíveis entre os estados identificados na Figura 5, temos na Tabela 1 o descritor do PVE 1.1.1.1 - Resíduos Industriais Voláteis com Risco Elevado.

Níveis	Bom / Neutro	Descrição
N ₆	Bom	O número de pessoas afetadas é menor que 200 e os focos geradores são menos de 10.
N ₅		O número de pessoas afetadas é menor que 200 e os focos geradores são mais de 10.
N ₄	Neutro	O número de pessoas afetadas é maior que 200 e menor ou igual a 1000 e os focos geradores são menos de 10.
N ₃		O número de pessoas afetadas é maior que 1000 e os focos geradores são menos de 10.
N ₂		O número de pessoas afetadas é maior que 200 e menor ou igual a 1000 e os focos geradores são mais de 10.
N ₁		O número de pessoas afetadas é maior que 1000 e os focos geradores são mais de 10.

Tabela 1 – Descritor do PVE 1.1.1.1 - Resíduos Industriais Voláteis com Risco Elevado

Esse procedimento é realizado para todos os outros descritores. Com isso finalizou-se a estruturação do problema, passando-se para fase da avaliação.

A avaliação é um processo de refinamento da informação gerada na estruturação, segundo Ensslin et al (2001). A avaliação é dividida em duas partes, a primeira é a transformação das escalas ordinais (descritores) em escalas cardinais (funções de valor) e a segunda é identificação das taxas de compensação locais e globais.

Como resultado deste processo, chegou-se às taxas de harmonização (“pesos”) para os seis Pontos de Vista Fundamentais do modelo de avaliação do desenvolvimento de Tijucas, apresentada na Tabela 2.

PVF	Descrição	Taxa de Harmonização
PVF ₁	Meio Ambiente	7%
PVF ₂	Educação	23%
PVF ₃	Saúde	25%
PVF ₄	Infra Estrutura	16%
PVF ₅	Aspectos Sociais	10%
PVF ₆	Gerar Recursos	19%

Tabela 2 – Taxas de Compensação por ordem de PVFs do Modelo de Avaliação do Desenvolvimento de Tijucas

A partir deste modelo, que inclui funções matemáticas e utiliza-se de softwares específicos, pôde-se identificar como estava a situação do Município (1997), frente a seus objetivos estratégicos. Porém, a grande utilidade verificada foi a de possibilitar uma “avaliação” do impacto de novas estratégias ou medidas, tais como a criação de convênios, construção de obras, promoção de eventos, campanhas populares, entre outras no sentido do desenvolvimento do Município.

10. Considerações Finais

A partir dos tópicos abordados neste artigo, pudemos situar o processo de decisão política enfrentado pelos gestores públicos, que considera fortemente as determinações legais e pressões diversas de pessoas e grupos. Tal processo constitui-se num desafio, que pode se beneficiar da utilização de uma metodologia de apoio à decisão. O objetivo desta metodologia é de esclarecer o processo e fornecer subsídios para legitimação das decisões diante dos diversos interessados. Neste sentido, o objetivo do artigo nos parece atingido, ao passo que o tema apresenta-se amplo e pouco estudado na literatura do setor público, o que abre espaço para novos estudos teóricos e práticos sobre o processo de decisão política e o papel das leis na liberdade de ação do gestor público. A exemplo da experiência realizada no Município de Tijucas, pode-se estender a aplicação do MCDA associado ao planejamento de médio e longo prazo para os demais municípios interessados.

A produção de pesquisas e aplicações dos temas abordados encontra uma série de trabalhos na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Destacamos os Trabalhos do LabMCDA (Dep. de Eng. de Produção) e do NICB (Dep. de Ciências Contábeis). O LabMCDA é pioneiro e líder na América Latina em estudos sobre Multicritério de Apoio a Decisão, com experiência em diversos setores. O NICB possui uma equipe de estudos nas áreas de controle e gestão públicos, oferecendo metodologias inovadoras de sistemas de informação e análise de desempenho, auxiliando o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Editora Saraiva. 16 ed. São Paulo, 1997. 228 p. (Coleção Saraiva de Legislação).
- BRASIL. **Lei complementar n. 101/00 (lei de responsabilidade fiscal), de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRASIL. **Lei federal n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997. 256 p.
- CRUZ, Flávio da. (Coordenador) et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000. 346 p.
- ENSSLIN, L., MONTIBELLER, G. Neto, NORONHA, S. M Apoio à Decisão – **Metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas**. Florianópolis: Insular, 2001.
- GRAHAM, Cole Blease, HAYS, Stevenw. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- MARQUES, Eduardo. **Técnica de cenários**. Palestra proferida na ESAG/UDSC. Florianópolis, 1991.
- LINDBLOM, C.E.. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981. 124 p.
- OLIVEIRA, Djauma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 1988.
- PEREIRA, L. C. Bresser. SPINK, Peter (organizadores). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 316p.
- SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 322 p.