

## UTILIZAÇÃO DO BIG DATA NO IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sebastião Helvecio Ramos de Castro  
Instituto Rui Barbosa  
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

### RESUMO

A sociedade hodierna não é mais a sociedade disciplinar, mas uma sociedade de desempenho, onde seus habitantes não se chamam mais sujeitos de obediência e sim sujeitos de desempenho e produção. Francis Fukuyama ao abordar as dimensões perdidas da estatidade leciona: “O estado é uma antiga instituição humana, com cerca de 10 mil anos [...]. A tarefa da política moderna tem sido domar o poder do Estado, dirigir suas atividades para fins considerados legítimos pelo povo a quem ele deve servir e regularizar o exercício do poder de acordo com a lei [...]. Nesta esteira, organizações nacionais e internacionais começam a elaborar metodologia que possam avaliar o tamanho do Estado, o escopo de suas funções, a efetividade das políticas públicas, o nível de transparência, indicadores de governança e gestão, qualidade do gasto público, equilíbrio fiscal, dívida pública, previdência e principalmente o controle social. O desenvolvimento concomitante da tecnologia da informação permite atualmente aos Tribunais de Contas a implementação de *big data* em suas estruturas, sendo que os órgãos são repositórios do maior número de informações da administração pública brasileira, referentes aos 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal.

**Palavra-chave:** Política Pública, Mensuração, Big Data, Tribunais de Contas.

### INTRODUÇÃO

Byung-Chul Han, coreano com doutorado na Universidade de Friburgo e professor de filosofia e estudos culturais na Universidade de Berlim, em sua obra *Sociedade do Cansaço* [1], nos alerta que a sociedade disciplinar de Foucault (hospitais, asilos, presídios, quartéis e fábricas) não subsistiu ao terceiro milênio. A sociedade hodierna não é

mais a sociedade disciplinar, mas uma *sociedade de desempenho* (academias de fitness, prédios de escritórios, bancos, aeroportos, shopping centers e laboratórios de genéticas), onde seus habitantes não se chamam mais sujeitos de obediência e sim sujeitos de desempenho e produção. São empresários de si mesmos.

Adita o autor: “A sociedade disciplinar é uma sociedade de negatividade. É determinada pela negativa da proibição. O verbo modal negativo que a domina é o não-ter-o-direito. Também ao dever inere uma negatividade, a negatividade da coerção. A sociedade do desempenho vai se desvinculando cada vez mais da negatividade. Justamente a desregulamentação crescente vai abolindo-a. O *poder* ilimitado é o verbo modal positivo da sociedade de desempenho. O plural coletivo da afirmação *Yes, we can* expressa precisamente o caráter de positividade da sociedade de desempenho”.

Francis Fukuyama<sup>1</sup> ao abordar as dimensões perdidas da estatidade leciona: “O estado é uma antiga instituição humana, com cerca de 10 mil anos [...]. A tarefa da política moderna tem sido domar o poder do Estado, dirigir suas atividades para fins considerados legítimos pelo povo a quem ele deve servir e regularizar o exercício do poder de acordo com a lei [...]. Portanto, faz sentido distinguir entre o escopo das atividades do Estado, que se refere às diferentes funções e metas assumidas pelos governos, e a força do poder do Estado ou a capacidade dos Estado de planejar e executar políticas públicas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente – o que é hoje comumente chamado de capacidade institucional ou do Estado”.

Daron Acemoglu<sup>2</sup> ao palestrar no I Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, evento organizado pelo Instituto Rui

<sup>1</sup> Yoshihiro Francis Fukuyama é um filósofo e economista político nipo-estadunidense.

<sup>2</sup> Co-autor do elogiado livro *Por que as Nações Fracassam*, o economista turco do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT).

Barbosa<sup>3</sup>, asseverou que a diferença entre o sucesso e o fracasso das nações se baseia na prática inclusiva ou extrativista de suas instituições, com ênfase na mídia, órgãos de controle e justiça.

## METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Nesta esteira, organizações nacionais e internacionais começam a elaborar metodologia que possam avaliar o tamanho do Estado, o escopo de suas funções, a efetividade das políticas públicas, o nível de transparência, indicadores de governança e gestão, qualidade do gasto público, equilíbrio fiscal, dívida pública, previdência e principalmente o controle social.

Um trabalho seminal é o *World Development Report*, realizado pelo Banco Mundial em 1997. Em apertada síntese, o relatório aponta as funções do Estado em três grandes grupos:

1- Funções mínimas: prover bens públicos puros (defesa, lei e ordem, direitos de propriedade, gerenciamento macroeconômicos, saúde pública) e melhorar a equidade (proteger os pobres, auxílio em caso de desastre).

2- Funções intermediárias: cuidar de fatores externos (educação, meio ambiente), regulamentar monopólios, superar informações imperfeitas, seguro social, seguros, regulamentação de serviços públicos, pensões redistributivas, seguro desemprego, antitruste.

3- Funções ativistas: coordenar atividades privadas, agrupar iniciativas, política industrial, redistribuição de riqueza.

Infere-se que se colocarmos no eixo das ordenadas a força das instituições e no eixo das abscissas o escopo das funções do Estado, obter-se-ia uma matriz relacionando a estatidade e a eficiência e resultando quatro quadrantes:

I – Escopo limitado das funções do Estado com a forte eficácia institucional;

II – Escopo amplo e eficácia institucional;

III – Escopo e eficácia menores;

IV – Estado ambicioso, com escopo alargado e ineficiente.

No dia a dia dos Tribunais de Contas do Brasil e também da própria administração pública de nosso país, é relevante apontar a influência do caso da Nova Zelândia: no início dos anos oitenta o

país da Oceania ostentava um dos Estados de bem-estar social mais abrangente do planeta, mas dava sinais de esgotamento com o explosivo crescimento da dívida pública e significativo declínio na balança de pagamentos. Em 1984, ocorreram importantes decisões de governança: flutuação da moeda nacional (dólar neozelandês), impostos centrados no consumo ao invés de rendas e vendas, fim do controle de moedas e dos subsídios (inclusive agrícola), privatização de empresas estatais. A aprovação da Lei do Setor Estatal em 1988 iniciou a segunda etapa da reforma e fortaleceu a capacidade administrativa, com ênfase nos relatórios de contabilidade em padrão internacional e sistema de contratos amparados em cláusulas de desempenho. Foi, sem dúvida, o arauto para a origem da Lei de Responsabilidade Fiscal da República Federativa do Brasil<sup>4</sup>.

Nesse contexto brasileiro, a contabilidade aplicada ao setor público (CASP) ganha destaque e a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.1133, de 21 de setembro de 2008, aprova a NBC T 16.6<sup>5</sup>, que trata das demonstrações contábeis, estabelece aos usuários, nos seus tópicos 30 a 34, ao referenciar a demonstração dos fluxos de caixa, a projeção dos cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análises sobre eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos.

Lado outro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inova ao trazer o princípio da eficiência, no *caput* do artigo 37 e na edição da Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998. Esta foi a senha para os órgãos de controle externo, que passaram a elaborar indicadores e métricas para a medição do gasto público (incluindo gastos tributários) e o seu impacto na vida dos cidadãos.

## CONCLUSÃO

É de se realçar que o desenvolvimento concomitante da tecnologia da informação permite atualmente aos Tribunais de Contas a implementação de *big data*<sup>6</sup> em suas estruturas, sendo que os órgãos são repositórios do maior número de informações da administração pública

<sup>3</sup> Instituto Rui Barbosa é organização cível que reúne os trinta e três Tribunais de Contas do Brasil. Representa a *Casa do Conhecimento do Controle Externo brasileiro*. [www.irbcontas.org.br](http://www.irbcontas.org.br)

<sup>4</sup> Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas. [www.planalto.org.br](http://www.planalto.org.br)

<sup>5</sup> Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

<sup>6</sup> Big-data é tecnologia que guarda grande número de dados; caracteriza-se pelos cinco Vs: volume, velocidade, variedade, veracidade e valor.

brasileira, referentes aos 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal.

O federalismo trino brasileiro exige do controle externo atenção especial para a avaliação da efetividade de políticas públicas, já que as competências constitucionais dos estados-membros são remanescentes. O índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM– Brasil)<sup>7</sup> incorpora os seguintes atributos: específico, pois mede características da gestão municipal de forma clara e objetiva; mensurável, ao permitir a quantificação do desempenho dos municípios ao longo do tempo; acessível, já que utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização; relevante, como instrumento de controle; oportuno, pois é elaborado no tempo adequado para utilização pela fiscalização; e extensível a todos os Tribunais de Contas cujo escopo de atuação inclua pelo menos um município brasileiro.

As sete dimensões da execução do orçamento público analisadas são: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

Foram publicados dois anuários (dados de 2015 e 2016) com 4.037 (72,48%) e 4.466 (80,18%) municípios participantes e médias nacionais de 0,56 e 0,53 respectivamente.

## BIBLIOGRAFIA

[1] HAN, Byung-Chul. *Sociedade do Cansaço*. 2ª edição ampliada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

[2] FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005. Pg 15-43

[3] ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam :as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

[4] BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

[5] CASTRO, Sebastião Helvecio R. C. Bases epistemológicas do controle de políticas públicas, indicadores e desempenho. In *Anais do I Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa*. Belo Horizonte, MG. Outubro de 2015.

[6] Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade. - Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012

[7] ANUARIO IEGM BRASIL. Disponível em [www.irbcontas.org.br](http://www.irbcontas.org.br)

---

<sup>7</sup> O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM – Brasil) pode ser visualizado no portal do Instituto Rui Barbosa. [www.irbcontas.org.br](http://www.irbcontas.org.br)