Trabalhos de Conclusão de Curso

Gestão Pública Municipal

Versão 2016

FURG Universidade Federal do Rio Grande

SEaD Secretaria de Educação a Distância - FURG

Universidade Aberta do Brasil

CAPES

Ministério da Educação

Pátria Amada Brasil Governo Federal

PERCEPÇÃO SOBRE A EVOLUÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA/RS

Adriana Maria da Silva[1]

Lucas Cerqueira[2]

RESUMO

Este estudo teve como objetivo, verificar se o Programa Bolsa Família contribuiu para a evolução de alguns indicadores sociais como de pessoas que estavam na pobreza e abaixo da linha da pobreza e percentual de renda no município de Santo Antônio da Patrulha. Os indicadores sociais avaliados foram os dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tinha como uma das metas reduzir pelo menos pela metade o número de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza até 2015. Os ODM foram instituídos pela Organização das Nações Unidas, em setembro de 2000, através da Declaração do Milênio. Para este trabalho, foram realizados questionários com beneficiários do programa, bem como dados de pesquisas do IBGE. Os resultados indicaram aspectos positivos do Programa Bolsa Família no município, onde a maioria dos beneficiários entrevistados afirmou que o programa contribuiu para que saíssem da situação pobreza, além disso, o programa tem favorecido o crescimento da economia do município e do PIB municipal.

PALAVRAS CHAVES: Programa Bolsa Família, indicadores sociais, pobreza, beneficiários.

1 INTRODUÇÃO

A fome é um problema que assola muitos países no mundo e muitos tem sido os desafios para se alcançar a sua erradicação. Pensando neste e outros problemas de ordem mundial, em setembro de 2000, a Organização das Nações Unidas, com 191 países, lançou a Declaração do Milênio, propondo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Um destes objetivos era acabar com a fome e a pobreza. O desafio era reduzir pelo menos pela metade, até 2015, a proporção da população que vive abaixo da linha da pobreza e da população que sofre com o problema da fome(Nações Unidas, 2000).

Para se atingir estas metas seriam necessárias a implantação de programas de geração de renda, de transferência de renda, direito à alimentação saudável para todos. No Brasil, essa ação se deu especialmente pelo Programa Bolsa Família, o qual tem auxiliado no alcance das metas estabelecidas pelos ODM. O Bolsa Família, programa de transferência de renda, conforme o seu objetivo, foi criado visando garantir o acesso de todas as famílias pobres a uma renda complementar, assim como a direitos sociais, é

[1]Especializanda do Curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de Rio Grande
[2]Professor Orientador do Curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de Rio Grande

um programa que tem permitido que camadas mais pobres da sociedade brasileira tenham melhoras expressivas em suas condições de vida e em suas perspectivas de futuro(CAMPELLO e NERI, 2013).

O município de Santo Antônio da Patrulha é um dos quatro mais antigos do Rio Grande do Sul, fazendo parte da região metropolitana Delta do Jacuí, que de acordo com dados do IBGE, tem uma população estimada de 42.333 habitantes, com uma área 1.049,80 km², densidade demográfica de 37,80 habitantes por km². A taxa de crescimento anual da população é de 0,69(IBGE, 2018). Foram 2.084 famílias beneficiadas no mês de março de 2018, sendo um total de 373.401,00 transferidos às famílias do Programa(MDS, 2018).

Realizou-se este estudo devido à importância que o programa tem representado na vida das pessoas e na economia do município. É um programa que tem trazido dignidade às famílias, pois sendo o benefício transferido direto a uma conta bancária com recebimento via cartão magnético, as famílias podem utilizar o valor recebido com aquilo que mais necessitam como fazer compras no comércio e efetuar pagamento de água e luz, movimentando a economia do município, contribuindo para a geração de emprego e renda. Também se justifica pela experiência adquirida ao longo dos seis anos que venho trabalhando junto a Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Social, no Centro de Referência de Assistência Social, a frente do Programa Bolsa Família no município.

Diante deste contexto o presente trabalho objetivou perceber se a evolução dos indicadores sociais de Santo Antônio da Patrulha possuem correlação com a implantação do Programa Bolsa Família. Tendo como questionamento norteador: **Qual a percepção dos beneficiários do Bolsa Família do município de Santo Antônio da Patrulha em relação aos indicadores sociais?** Foram objetivos específicos deste estudo trabalhar o conceito de indicadores sociais dentro do contexto deste trabalho, e acompanhar a evolução dos indicadores em relação aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio do município no que tange a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza e percentual de renda.

A metodologia utilizada foi uma pesquisa descritiva, tendo como coleta de dados a realização de entrevistas com questionários com beneficiários do Programa Bolsa Família, além de consultas em relatórios, artigos e sites da internet.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Durante longos meses de encontros e conferências entre os países membros das Nações Unidas, em 08 de setembro de 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio das Nações Unidas, dando origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os objetivos aprovados na Declaração do Milênio foram: 1) Valores e princípios; 2) Paz, segurança e desarmamento; 3) O desenvolvimento e a erradicação da pobreza; 4) Proteção do meio ambiente; 5) Direitos humanos, democracia e boa governança; 6) Proteção dos grupos vulneráveis; 7) Responder as necessidades especiais da África; 8) Reforçar as Nações Unidas. As lideranças determinaram como alvos concretos a redução

pela metade do número de pessoas que vivem na extrema pobreza, o fornecimento de água potável e educação a todos além de alcançar outros objetivos no domínio do desenvolvimento(Nações Unidas, 2000).

No contexto do objetivo proposto pela Declaração do Milênio das Nações Unidas, que era acabar com a fome e a miséria, o Programa Bolsa Família teve participação fundamental para que indicadores sociais tivessem resultados positivos junto aos ODM no Brasil. (ODM, 2018).

Segundo Jannuzzi (2002, p.55)

> indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas).

Trata-se de um recurso metodológico, empiricamente referido, que tem como objetivo informar sobre a realidade social ou de alguma mudança que estiver ocorrendo sobre ela. Os indicadores sociais são subsídios para que o poder público possa planejar ações e formular políticas públicas em diferentes áreas, proporcionado tanto ao poder público como à sociedade civil, o monitoramento das condições de vida da população, mudança social e de diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2002).

Para o meio acadêmico o indicador social é a relação entre o modelo explicativo e a realidade do empírico dos fenômenos sociais observados. Sob uma ótica programática, indicador social é um monitoramento da realidade social, com o objetivo de formular e reformular políticas públicas (JANNUZZI, 2002).

A relação entre desigualdade, crescimento, pobreza, oportunidades e mesmo justiça distributiva permeia as discussões socioeconômicas do passado e da atualidade, assim como as discussões sobre estratégias de desenvolvimento (BOURGUIGNON, 2004).

De acordo com relatório divulgado pelo portal ODM, através de pesquisa do IBGE, a participação dos 20% mais pobres da população na renda, isto é, o percentual de riqueza produzida no município com que ficam os 20% mais pobres era de 3,6% em 1991, passando para 5,1% em 2010, havendo uma diminuição nos níveis de desigualdade. Fazendo uma análise do oposto, a participação dos 20% mais ricos era de 50,6% ou 9,9 vezes superior à dos 20% mais pobres(ODM, 2018).

Podemos entender como pobreza, a falta de suprimento para as necessidades básicas para a nossa sobrevivência, como alimentos, roupas, moradia.

Segundo CRESPO e GUROVITZ (2002), a pobreza está diretamente ligada à desigualdade na distribuição de renda. Que pessoas pobres são aquelas que estão em um padrão de vida inferior comparadas a outras pessoas da sociedade. São pessoas menos privilegiadas seja elas com relação a renda, emprego, moradia. São aquelas não possuem o mínimo para as necessidades básicas com alimentação, moradia, vestuário, além de outros serviços básicos como saneamento básico, transporte, saúde e educação.

> O enfoque da pobreza relativa/absoluta leva em conta que a abordagem relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir. Busca-se sanar este problema agregando a esta abordagem outra, de cunho absoluto. Por exemplo: ao calcular a renda per capita de parcelas da população (abordagem relativa), fixa-se a linha de pobreza na metade da renda per capita média do país (abordagem absoluta). De toda forma, a arbitrariedade continua presente nesse procedimento, posto que não exista uma razão a priori na qual uma determinada proporção estatística sumária possa ser considerada como linha da pobreza (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 4).

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir o acesso de famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais. O PBF foi instituído pela Lei nº 10.386, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 2004, unificando os programas de transferência de renda já existente(MDS, 2018).

No livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania” organizada pelos autores Campello e Neri (2013), segundo os autores, o Programa Bolsa Família foi uma estratégia integrada de inclusão social e desenvolvimento econômico.

A criação do programa teve como objetivo contribuir para a inclusão social de milhares de famílias brasileiras acometidas pela miséria, promovendo o alívio imediato da pobreza e da fome. Também era proposto promover um melhor acompanhamento do atendimento que marcavam as trajetórias do público alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores negativos, que marcavam a trajetória educacional das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade série. A pretensão era romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza(CAMPELLO e NERI, 2013).

Para que o programa alcançasse as metas estabelecidas e tivesse a cobertura desejada eram necessárias inúmeras ações, entre elas a unificação de todos os programas de transferência de renda, a consolidação de uma base de dados para superação de registros duplicados, fragmentados e incompletos para que fosse possível o cadastramento das famílias em situação de pobreza a serem contempladas pelo programa(CAMPELLO e NERI, 2013).

Ao mesmo tempo a integração das políticas de educação, saúde e assistência social eram necessárias não somente para uma boa gestão do programa, mas para que a população beneficiária tivesse garantido o acesso aos serviços(CAMPELLO e NERI, 2013).

Diante desses desafios foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais, base de dados, que reúne informações essenciais ao planejamento da política de Assistência Social, permitindo mapear a realidade das famílias e identificar as vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais(CAMPELLO e NERI, 2013).

A transferência direta de renda levantou uma polêmica no sentido de que não haveria um controle quanto à destinação correta dos recursos recebidos pelas famílias beneficiárias do programa (CAMPELLO e NERI, 2013).

> A experiência mostrou, ao contrário, que elas não só compram "corretamente" como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades. Ficou claro que ninguém melhor que a própria família para definir o melhor uso do dinheiro, tendo em vista suas características e necessidades(CAMPELLO e NERI, 2013, pág. 17).

Em pesquisa realizada com beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Santo Antônio da Patrulha, a maioria disse que gasta o valor recebido com alimentação. Além disso, grande parte das famílias buscou o benefício devido a situação de desemprego que se encontravam.

Outro mito que foi gerado em torno do Bolsa Família seria que o programa incentivaria o comodismo das famílias, causando dependência e desincentivando o trabalho entre os beneficiários adultos(CAMPELLO e NERI, 2013).

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiadas pelo programa. As condicionalidades se referem às áreas de educação, saúde e assistência social. Na educação as famílias devem manter as crianças na escola. Na saúde, a vacinação das crianças em dia e gestantes fazer o pré-natal. E, na área da assistência social, a família deve estar com seu cadastro único atualizado. Além da transferência de renda, o programa visa garantir às famílias o acesso aos serviços nestas áreas(MDS, 2018).

No município de Santo Antônio da Patrulha, o Programa Bolsa Família foi aderido em agosto de 2005. Em março de 2018, o município contava com 2084 famílias beneficiárias do programa, equivalendo, aproximadamente, a 12,18% da população total do município, sendo que 1235 famílias, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. Neste período foram transferidos R$ 373.401,00 às famílias do PBF. De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R$ 1,78(MDS, 2018).

Para Cavalcante (2009, p. 4) apud Campello e Neri (2013), o Bolsa Família introduzindo algumas inovações no âmbito dos programas de transferência de renda do governo federal, quais sejam: passou a proteger a família inteira ao invés do indivíduo; aumentou o valor dos benefícios pagos; simplificou a gestão de todos os programas num só; exigiu um maior compromisso das famílias atendidas e; potencializou as ações de governo, articulando União, estados e municípios.

3 METODOLOGIA

O presente estudo pretendeu avaliar como o Programa Bolsa Família tem impactado em alguns indicadores sociais do município utilizando-se da pesquisa descritiva. Segundo Pacheco e Terence (2007, p. 17), a pesquisa descritiva se configura, primeiramente, por uma investigação para verificar a presença de um fenômeno que supostamente ocorre que, sendo

confirmada a sua existência procede-se à descrição adequada de suas características, chegando ao conhecimento de sua natureza.

O estudo terá como base a obra “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania” organizada pelos autores Campello (2013) e Neri (2013), além de alguns artigos da internet e pesquisas referentes ao estudo, além de relatórios do Programa Bolsa Família, pesquisas em sites.

Para alcançar os objetivos propostos buscou-se trabalhar o conceito de indicadores sociais e a evolução destes indicadores dos objetivos do Desenvolvimento do Milênio no município de Santo Antônio da Patrulha.

Para coleta de dados, foi utilizado um questionário com questões estruturadas com 120 beneficiários do programa do município de Santo Antônio da Patrulha, aplicado do dia 09 até 23 de abril de 2018. Nas entrevistas realizadas com os beneficiários do Programa Bolsa Família, foram feitos os seguintes questionamentos: Há quanto tempo recebem Bolsa Família; Quando recebeu o BF alguém estava sem emprego; o valor recebido pelo BF é suficiente; o BF ajudou a superar a situação de pobreza e extrema pobreza; com o recebimento do BF a renda da família aumentou; para onde é destinado o valor recebido pelo PBF; a partir do BF as crianças têm se alimentado melhor; o BF tem ajudado a manter as crianças na escola. As entrevistas foram realizadas junto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Santo Antônio da Patrulha.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O município de Santo Antônio da Patrulha é um dos quatro mais antigos do Rio Grande do Sul, que segundo dados do IBGE, têm uma população estimada de 42.333 habitantes, com uma área 1.049,80 km², densidade demográfica de 37,80 habitantes por km². A taxa de crescimento anual da população é de 0,69(IBGE, 2018).

De acordo com dados do IBGE, no município de Santo Antônio da Patrulha, no ano de 2000, 17% da população estavam vivendo com renda domiciliar per capita inferior a R$ 140,00. Em 2010, este percentual foi reduzido para 6,9%. Apesar de ter apresentado uma redução de 59,2%, 2683 pessoas permaneciam na condição de pobreza. Neste período, considerava-se linha da pobreza, pessoas com renda per capita de até 140,00(ODM, 2018).

De acordo com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, a meta era reduzir pela metade, até o ano de 2015, a proporção da população com renda abaixo da linha da pobreza. O objetivo alcançado foi de 118,5%, conforme dados do IBGE(ODM, 2018). Segundo pesquisa do IBGE municípios, em 2015, o salário médio mensal no município de Santo Antônio da Patrulha era de 2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27.0%. Comparando com os outros municípios do estado, ocupava as posições 363 de 497 e 117 de 497, respectivamente. Na comparação com cidades de todo o país, ficava na posição 1987 de 5570 e 715 de 5570, respectivamente. Domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa tinha 25.7% da população nessas condições,

colocando o município na posição 356 de 497 dentre as cidades do estado e na posição 5257 de 5570 dentre as cidades do Brasil(IBGE, 2018).

Em 2010, no município de Santo Antônio da Patrulha, 15,6% das crianças de 0 a 14 anos de idade viviam na condição de pobreza, isto é, viviam em famílias com renda per capita igual ou inferior a R$ 140,00 mensais. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio tinha como meta, reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que sofre com o problema da fome. Até o ano de 2014 o percentual alcançado foi de 181,4%(ODM, 2018).

A partir dos questionamentos segue os gráficos com os resultados e as análises das respostas dos beneficiários entrevistados.

Gráfico 1 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 1 - Indicadores Sociais de SAP - Programa Bolsa Família - abril/2018

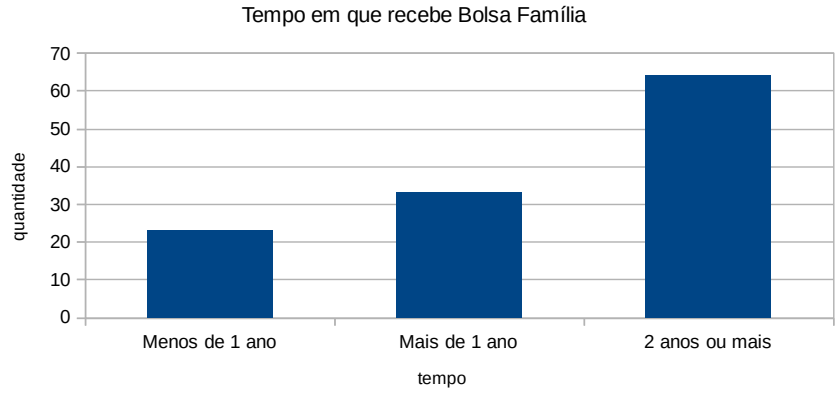
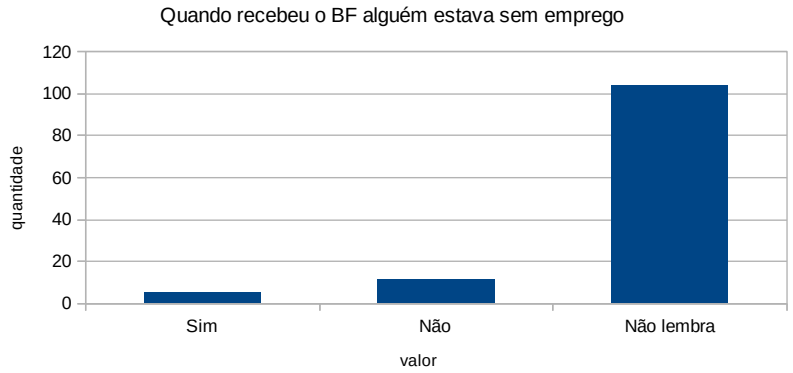


Gráfico 2 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

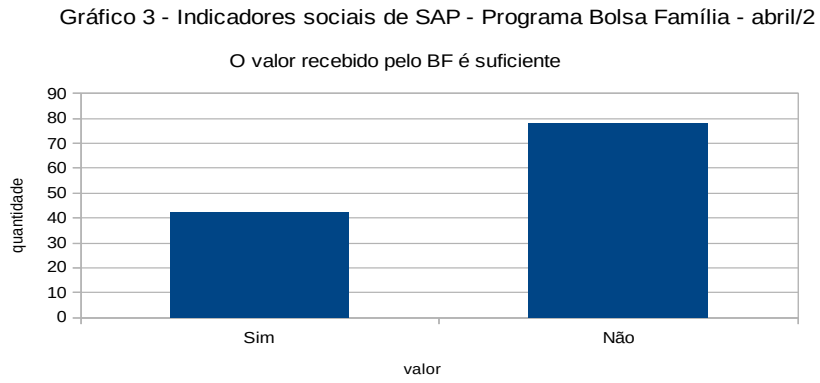
Gráfico 2 - Indicadores Sociais de SAP - Programa Bolsa Família - abril/2018



Fonte: Dados da Pesquisa

Referente ao gráfico 1, a maioria das pessoas recebem o benefício a mais de dois anos. Devido ao tempo que estão recebendo o benefício, a maioria não soube informar se havia alguém da família desempregada ou não, conforme questionado no gráfico 2. Percebeu-se que algumas pessoas se sentiram constrangidas em dizer que estavam desempregadas e em alguns relatos disseram que gostariam de estar trabalhando para não depender financeiramente do programa. Houve o relato de família que disse que a única renda é a do programa, pois tanto a mulher como o marido estão desempregados.

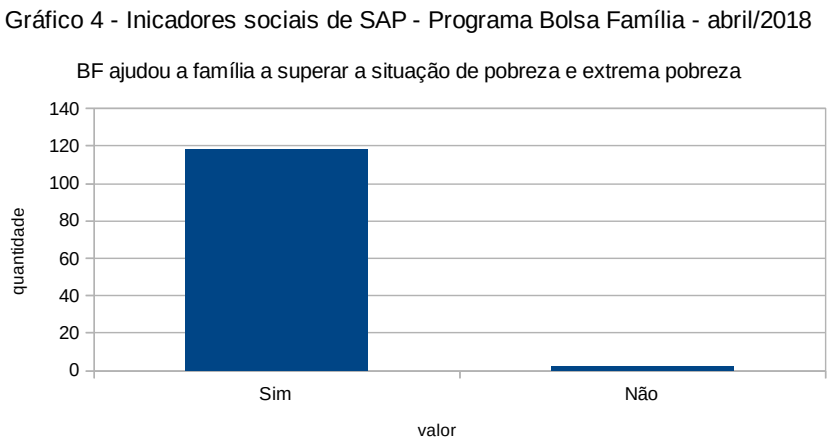
Gráfico 3 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018



Fonte: Dados da Pesquisa

No gráfico 3, foram questionadas às pessoas se o valor que recebiam referente ao PBF era suficiente. Percebeu-se certo constrangimento ao responder este questionamento, pois grande parte das pessoas, mesmo achando que não era suficiente, responderam que sim. Muitos disseram que mesmo sendo pouco, o valor que recebem do BF ajudava bastante.

Gráfico 4 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

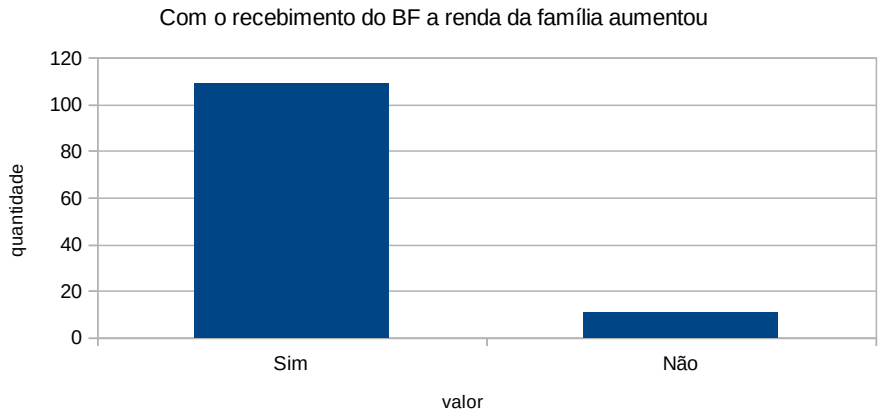


Fonte: Dados da Pesquisa

Com relação ao gráfico 4, constatou-se que a grande maioria afirmou que o Programa Bolsa Família contribuiu para que a família superasse a situação de pobreza e/ou extrema pobreza que estavam enfrentando.

Gráfico 5 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

Gráfico 5 - Indicadores sociais de SAP - Programa Bolsa Família - abril/2018

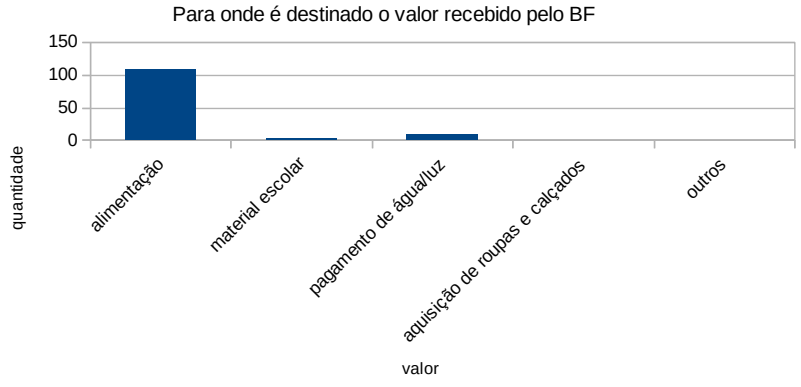


Fonte: Dados da Pesquisa

No gráfico 5, a grande maioria respondeu que com o recebimento do PBF a renda da família aumentou. Aqueles que responderam “não” consideram renda somente aquele proveniente do trabalho, seja ele formal ou informal.

Gráfico 6 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

Gráfico 6. Indicadores sociais de SAP - Programa Bolsa Família - abril/2018

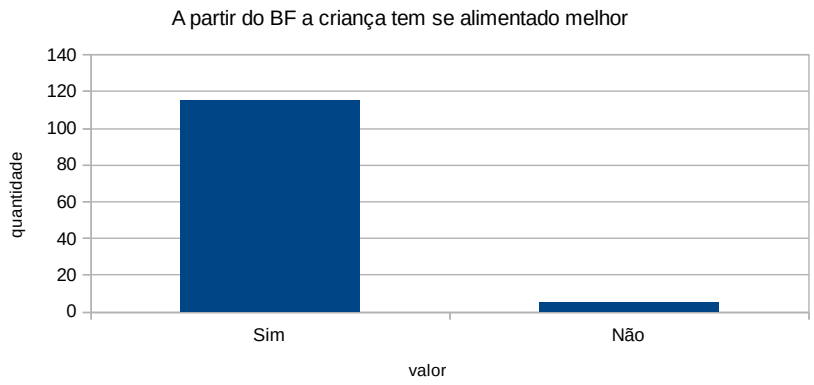


Fonte: Dados da Pesquisa

Referente ao gráfico 6, quando questionados (as) sobre o destino que era dado ao valor recebido pelo programa, a maioria das pessoas informou que gasta com alimentação para a família, em segundo lugar ficou o pagamento de água e luz, e, por último, aquisição de material escolar. Todas as pessoas que informaram que utilizam o benefício para o pagamento de água e luz residem na área rural do município e estas pertencem a famílias de agricultores familiares. Muitas pessoas disseram que compram material escolar somente no início das aulas e no decorrer do ano, somente quando falta alguma coisa.

Gráfico 7 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

Gráfico 7. Indicadores sociais de SAP - Programa Bolsa Família - abril 2018

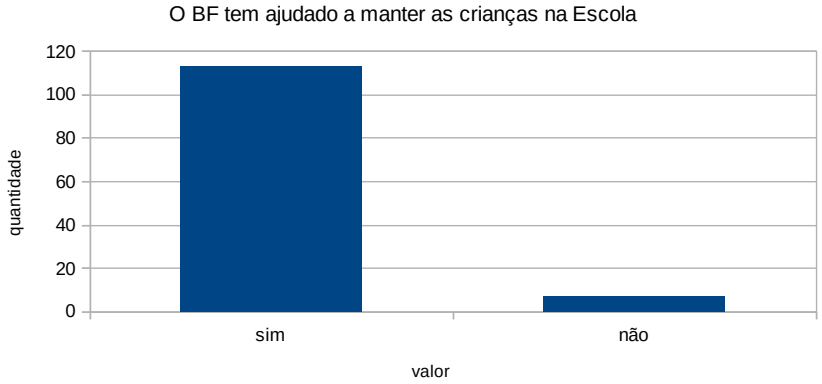


Fonte: Dados da Pesquisa

Referente ao gráfico 7, foi quase unânime as famílias que responderam que as crianças têm se alimentado melhor, pois a grande maioria respondeu que adquire alimentos com o valor recebido pelo programa (conforme gráfico 6). Os que responderam “não”, não possuem crianças em sua composição familiar.

Gráfico 8 – Indicadores Sociais de SAP- Abril/2018

Gráfico 8. Indicadores sociais de SAP - Programa Bolsa Família - abril/2018



Fonte: Dados da Pesquisa

No gráfico 8, a maioria das pessoas responderam que o PBF tem contribuído para manter as crianças na escola. Houve o relato de uma família que disse que por ser muito distante sua casa da escola, se não fosse o BF, nem mandaria as crianças para a aula, muitas vezes. E que estando na escola as crianças recebem alimentação. Outra família relatou que não faz diferença devido a criança estar frequentando a educação infantil. Alguns dos que responderam “não”, não possuem crianças em sua composição familiar.

Também se buscou trabalhar o conceito de indicadores sociais que de acordo com Jannuzzi (2002), é uma medida geralmente quantitativa, possuindo um significado social essencial, utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social não concreto, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas), sendo possível obter informações sobre a realidade social ou de alguma mudança que estiver acontecendo sobre ela. São subsídios para o poder público planejar e formular políticas públicas em diferentes áreas, proporcionando tanto ao poder público como a sociedade civil, um monitoramento das condições de vida da população, mudança social e de diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2002).

De acordo com dados do IBGE referente aos indicadores sociais abordados neste estudo percebemos que o Programa Bolsa Família tem contribuído para a evolução desses índices. E conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o município de Santo Antônio da Patrulha ultrapassou a meta de cobertura do programa, estando com um percentual de 117,9% em relação à estimativa de famílias pobres no município(MDS, 2018).

Foi acompanhada a evolução dos indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio do município no que tange a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza, percentual de renda.

No que se refere às pessoas que estavam vivendo abaixo da linha da pobreza, do ano de 2000 a 2010, houve uma redução de 59,2% da população. Mesmo com esta redução ainda havia 2683 pessoas vivendo nesta condição. A meta era reduzir pela metade, sendo que este objetivo alcançou um percentual de 118,5%(ODM, 2018).

Quanto ao percentual de renda, os níveis de desigualdade diminuíram e o percentual de renda dos mais pobres aumentou. O percentual de renda dos mais pobres era de 3,6% em 1991 e passou para 5,1% em 2010(ODM, 2018).

Quanto às crianças de 0 a 14 anos de idade que viviam na condição de pobreza, 15,6% viviam nessa condição em 2010. A meta estabelecida pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio até 2015 era reduzir pela metade, sendo atingido um percentual de 181,4% em 2014.

Em 2010, no município de Santo Antônio da Patrulha, 15,6% das crianças de 0 a 14 anos de idade viviam na condição de pobreza, isto é, viviam em famílias com renda per capita igual ou inferior a R$ 140,00 mensais. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio tinha como meta, reduzir pela metade

até 2015, a proporção da população que sofre com o problema da fome. Até o ano de 2014 o percentual alcançado foi de 181,4%(ODM, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou discutir se os indicadores sociais do município de Santo Antônio da Patrulha/RS evoluíram com a implantação do Programa Bolsa Família.

Foram realizadas entrevistas aleatórias com beneficiários do programa, que responderam a questionamentos de perguntas fechadas.

As entrevistas realizadas demonstraram que a maioria das famílias destina o recurso recebido pelo PBF para a alimentação. Concordam, em sua maioria, que a partir do recebimento do benefício, as crianças tem se alimentado melhor e que o programa muito tem contribuído para a permanência na escola, inclusive com relatos de famílias que disseram que indo para a escola as crianças estão aprendendo e se alimentando. Isso desmistifica a polêmica que foi gerada referente a transferência direta de renda sobre o destino correto que dariam aos recursos que as famílias receberiam.

A perspectiva dos beneficiários com relação aos indicadores foi bastante positiva e acreditam que o programa tem contribuído para a evolução destes indicadores. Que o PBF tem auxiliado as pessoas a superarem as situações de pobreza com o aumento da renda da família.

Além da importância que o programa representa na vida dos beneficiários, através da transferência de renda, tem função relevante no município com os valores que são inseridos mensalmente na economia local, contribuindo para o aumento do PIB municipal.

Mesmo estando em fase inicial e devendo ser aprofundado, este estudo demonstrou que o Programa Bolsa Família cumpriu um papel importante na vida dos seus beneficiários, muito embora precise ser melhorado para cada vez proporcionar às famílias o empoderamento e autonomia das pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURGUIGNON, François. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5552>. Acesso em 22 de março.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília:Ipea, 2013.

CRESPO Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE Eletrônica. Disponível

em:<www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>. Acesso em 22 de março de 2018.

http://desigualdade-social.info/desigualdade-social-no-brasil.html. Acesso em 13 de abril de 2018.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 22 de março de 2018.

http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html. Acesso em 30 de abril de 2018.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf. Acesso em 14 de março de 2018.

http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/dezembro/bolsa-familia-e-destaque-em-relatorio-do-pnud. Acesso em 14 de março de 2018.

http://mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em 14 de março de 2018.

http://www.portalodm.com.br. Acesso em 21 de março de 2018.

http://www.santoantoniodapatrulha.rs.gov.br. Acesso em 21 de março de 2018.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000800030. Programa Bolsa Família e estado nutricional infantil: desafios estratégicos. Acesso em 16 de abril de 2018.

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=431760&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601. Acesso em 14 de março de 2018.

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf. Acesso em 21 de março de 2018.

https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9160-pesquisa-nacional-de-saude.html?edicao=9161. Acesso em 11 de abril de 2018.

https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=destaques&c=4317608. Acesso em 22 de março de 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Revista de Administração Pública. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427/5011>. Acesso em 13 de abril de 2018.

PACHECO, Vera Lucia; TERENCE, Ana Maria Pacheco. Diretrizes Básicas para a Produção de Trabalhos Monográficos. Curitiba: Editora ISAL, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
POLO DE NOVO HAMBURGO - RS
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Impactos de uma Reestruturação Administrativa no Setor Público: o caso da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Adriana de Ávila Flach Tolotti

Resumo

Este trabalho consiste em uma análise da implementação da reestruturação administrativa proposta pela atual gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, buscando compreender os impactos causados na gestão pública municipal por esse processo. A fim de aprofundar o tema, a pesquisa verificou como a reestruturação administrativa está sendo efetivada e sentida pelos servidores em um órgão do poder executivo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte.

1. Estrutura Organizacional no Setor Público

O governo viabiliza a realização dos papéis do Estado através de um conjunto de organizações – secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas -, pelas quais exerce seu poder de regulação e presta serviços à sociedade. O organograma da estrutura organizacional do governo informa sobre a repartição e a hierarquização do poder, bem como sobre a lógica de departamentalização das responsabilidades em relação às ações governamentais e à produção de serviços. (INOJOSA, 1998)

Segundo Fonseca (2002), uma organização deve possuir estrutura adequada aos seus objetivos, pois, assim, terá as atividades divididas, organizadas e coordenadas de forma que o administrador possa ter certeza que a finalidade da organização será cumprida. Nesse sentido, empresas, entidades e instituições são estudadas e arranjadas de forma a organizar sua atuação para serem eficazes, levando em conta seus objetivos, estrutura, meios, processos, recursos e ambiente no qual se inserem. Com isso, os dirigentes precisam estar sempre atentos às oportunidades e ameaças percebidas no ambiente e, continuamente, realocar, reajustar e adequar recursos, processos, tecnologias e estrutura organizacional das organizações. As organizações necessitam se estruturar para realizar seus trabalhos com qualidade e eficácia.

O modelo de organização do aparato do governo, de acordo com Inojosa (1998), é um elemento determinante para a qualidade dos produtos ou serviços que o Estado entrega à sociedade, bem como da oportunidade e equidade da sua prestação. Em relação às organizações do setor público, conforme o autor, é comum que cada mandato político corresponda uma reforma administrativa, a qual, na maioria dos casos, parece esgotar-se na alteração de estruturas e, portanto, no tecido do poder das organizações, refletindo a situação mais ampla do jogo de poder que se dá na sociedade. Muitas vezes, é criada uma expectativa na sociedade e nos usuários das organizações públicas de que essas mudanças tenham reflexo na qualidade dos serviços que lhes são entregues; no entanto, nem sempre isso acontece, ou acontece em um prazo que identifique sua relação com elas.

O processo de elaboração de uma nova estrutura para a reestruturação administrativa, para Fonseca (2002), não deve ser realizada apenas pela mudança no organograma da organização. Uma mudança estrutural é um processo delicado e complexo, o qual exige diversos aspectos ligados ao ambiente interno e externo da organização. Esse

processo envolve tanto os fatores influenciadores como, também, os problemas estratégicos da organização e sua cultura organizacional.

Keinert (1993) afirma que compreender as proposições de uma reforma administrativa implica considerar sua abrangência organizacional e social. Ou seja, significa considerar aspectos como os valores fundamentais da organização, a cultura política, a complexidade do setor público,o papel do servidor, a estrutura organizacional, o uso estratégico de novas tecnologias gerenciais, entre outros.

Conforme Secchi (2009), uma reforma da administração pública é um conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica. As reformas da administração pública, segundo o autor, são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade, e acontecem quando uma organização pública progressivamente muda suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica.

Em relação ao âmbito municipal, a estrutura organizacional e administrativa do município e de seus órgãos de administração direta e indireta - secretarias, empresas públicas e autarquias - tende a expressar a complexidade dos processos sociais e das demandas que o poder público é solicitado a atender em termos de divisões setoriais. A articulação entre esses diversos setores e organismos da administração municipal coloca o problema da coordenação e da integração entre políticas e ações desenvolvidas em cada área de atuação ou setor, e ainda da articulação entre a administração do município e as esferas superiores do Estado e da Federação (ALVIM e CASTRO, 2010).

2. Reestruturação Administrativa na Prefeitura de Porto Alegre e o Problema de Pesquisa

A Prefeitura é a organização administrativa através da qual o Poder Executivo Municipal, sob o comando e a direção política do Prefeito, desempenha as funções de governo no território jurídico-político por ela coberto. A Prefeitura é, portanto, uma unidade coletiva que decide e age sobre todas as questões de sua competência, tendo como finalidade básica e essencial administrar a cidade, visando a promover um desenvolvimento urbano e social que assegure uma melhor qualidade de vida à população. Para isso está ancorada em atribuições legais de tal amplitude, em que praticamente tudo no cotidiano da cidade e de seus habitantes sofre a ação direta ou indireta da Prefeitura.

O ente municipal tem papel protagônico, uma vez que é no âmbito do município que o cidadão vive e é nessa esfera da cidadania que é possível tomar as decisões mais acertadas a partir do criterioso conhecimento da realidade local (TEJADAS; VIDAL, 2006). Conforme Keinert (1993), cabe ao governo municipal, no âmbito dessa competência, administrar a complexidade, heterogeneidade e turbulência da vida urbana, imprimindo-lhe uma direção político administrativa que se expressa no plano de ação do governo, em suas diretrizes e metas, na forma como define prioridades e administra recursos.

O município de Porto Alegre foi fundado em 26 de março de 1772, tendo ganhado o status de cidade em 1821. Desde a proclamação da República, essa capital já teve mais de quarenta governantes com *status* de prefeito, tendo sua estrutura administrativa passado por modificações no decorrer do tempo e na alternância de mandatos.

Em 1979, pela primeira vez era consolidado um documento que compilava os textos legais referentes à organização estrutural da Prefeitura de Porto Alegre, intitulado "Governo Municipal – Legislação Organizacional do Executivo Municipal de Porto Alegre", o qual foi elaborado pela Coordenação de Modernização Administrativa.

A partir dos anos 80, em decorrência da necessidade de adaptar os órgãos do Executivo para atender às crescentes demandas da população por serviços públicos municipais, diversas alterações ocorreram na estrutura das repartições municipais. Nesse período, a estrutura organizacional da Prefeitura de Porto Alegre passou por contínuas adequações, adaptando-se a novas situações, como a ampliação destes serviços, seja por razões estratégicas ou por recursos tecnológicos disponíveis e adotados pela administração. Em setembro de 1985, a Secretaria Municipal de Administração publicou a segunda edição do documento "Governo Municipal", através do qual buscou contribuir para uma apresentação que explanasse um melhor conhecimento e entendimento da organização do Executivo Municipal de Porto Alegre.

A terceira publicação desse documento ocorreu em 2010, tendo sido revisado e atualizado em agosto de 2017. Para isso, a Secretaria Municipal de Administração, em particular a Coordenadoria Geral de Modernização Administrativa, realizou um levantamento a partir das diversas alterações que ocorreram na estrutura das repartições municipais, além de criação de novas secretarias ao longo desse período. De acordo com os organizadores (PORTO ALEGRE, 2017), tornou-se necessário atualizar o conteúdo da referida

publicação de modo a facilitar uma clara visão de conjunto, o exame acurado e a análise crítica do complexo organizacional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A mais recente reestruturação da administração municipal ocorreu com o início do mandato do atual prefeito de Porto Alegre, Nelson Marchezan Júnior. O começo desse mandato, em janeiro de 2017, foi marcado por uma reforma administrativa pela qual foi reduzido o número de secretarias municipais - de 37 para 15. A reestruturação da Prefeitura deu-se através do projeto de lei complementar do Executivo nº 012/16 (o projeto já havia sido encaminhado à Câmara Municipal pela administração anterior a pedido do prefeito já eleito, Marchezan Júnior). Segundo Marchezan Júnior, essa reestruturação surgiu da necessidade de otimização da gestão pública, com consequente redução de custos para o município, pois alegava que a situação fiscal do município era crítica e que era necessário definir medidas para reduzir custos em curto prazo. Da grande segmentação da estrutura organizacional, emergiu uma proposta de reconcentração de secretarias. No entanto, segundo o atual prefeito, a principal preocupação da prefeitura com essa medida foi a de organizar a estrutura administrativa sem, com isso, perder a qualidade dos serviços públicos prestados.

Com isso, a partir de 2017, passaram a compor a estrutura do governo municipal quinze pastas no primeiro escalão: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana; Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão; Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas; Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria; Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Segurança; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal da Fazenda; Procuradoria-Geral.

Desde então, essa reestruturação administrativa tem sido questionada em sua validade e eficiência por diferentes setores sociais, permanecendo confusa a sua implementação após o período de mais de um ano de mandato. Ainda, soma-se o fato de dezesseis titulares de pastas, entre primeiro e segundo escalão, terem pedido exoneração do cargo, vários deles alegando divergências de gestão com o prefeito Marchezan Júnior.

De acordo com Secchi (2009), reformas da administração pública transformam-se facilmente em políticas simbólicas, em que políticos e burocratas tentam manipular a percepção do público em relação ao desempenho dos governos. Conforme esse autor, não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos.

Deriva dessa contextualização a pergunta central desta pesquisa: como está sendo efetivada a última proposta de reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre? Essa questão é posta com o intuito mais amplo de compreender os impactos de uma reforma na administração pública para a gestão do município, abordando sua proposição, implementação e consequências.

O objetivo geral da pesquisa é compreender os impactos causados na gestão pública municipal pela mais recente reestruturação administrativa na Prefeitura de Porto Alegre. Como objetivos específicos, a pesquisa propõe: analisar as modificações ocorridas no organograma da instituição objeto de estudo; identificar vantagens e/ou limitações presentes no processo de reestruturação; compreender a percepção de servidores e gestores em relação às modificações recentes.

3. Métodos da Pesquisa

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram percorridos alguns passos de investigação, relacionando a teoria aprendida através de pesquisa bibliográfica concernente ao tema às práticas observadas. Os métodos utilizados foram qualitativos, pois estes, conforme Kaufmann (2013), são os mais propícios para compreender e detectar processos do que os métodos quantitativos, utilizados para descrever sistematicamente, medir ou comparar.

Primeiramente, foram identificadas as alterações ocorridas no organograma da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com a reorganização de suas secretarias e de seus departamentos. Para isso, realizou-se pesquisa documental, com utilização da legislação vinculada ao assunto e de informações constantes no *site* da organização. Também, foram utilizadas matérias jornalísticas como fontes de evidências que agregaram informações sobre o processo de mudanças na estrutura organizacional.

Para aprofundamento da pesquisa, tornou-se necessário estabelecer um recorte a fim de buscar compreender o universo estudado. Optou-se por delimitar como amostra a

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte - SMDSE, por meio da qual buscou-se analisar como tem-se efetivado a reestruturação administrativa na Prefeitura.

Com o objetivo de melhor compreender o objeto de estudo em suas diversas facetas, a pesquisa verificou, através de entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores e com gestores da SMDSE, qual a percepção, por parte dos envolvidos nas rotinas de trabalho, desse processo de reestruturação. De acordo com Gil (2012), a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações sobre o que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de fatos ou coisas precedentes. Em relação à escolha do nível de estruturação, as entrevistas semiestruturadas possibilitam a predeterminação de algumas respostas a serem obtidas, através de um roteiro com questões abertas que orientam o entrevistador, proporcionando, ainda, espontaneidade por parte do entrevistado, possibilitando o surgimento de informações importantes e a abertura para novos questionamentos que não estão presentes no roteiro se o entrevistador julgar necessário.

Ainda, a observação participante foi fonte de evidência, tendo em vista que a pesquisadora pertence ao quadro de servidores da Prefeitura de Porto Alegre, atuando no Departamento Municipal de Habitação, o qual, através na nova estrutura organizacional, estaria vinculado à SMDSE.

4. As Alterações no Organograma do Poder Executivo

A organização administrativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre decorre das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município e de leis específicas que dispõem sobre a criação, finalidades, estrutura e organização das diversas repartições municipais, além de seus regimentos, organogramas e outras legislações importantes que envolvem os órgãos municipais. (PORTO ALEGRE, 2017)

A partir da mais recente reestruturação administrativa da Prefeitura de Porto Alegre, o poder executivo do município é composto por quinze secretarias na administração direta e nove estruturas da administração indireta.

A administração direta do município, a contar de 2017, é composta pelos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte - SMDSE; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - SMDE; Secretaria Municipal do Meio Ambiente

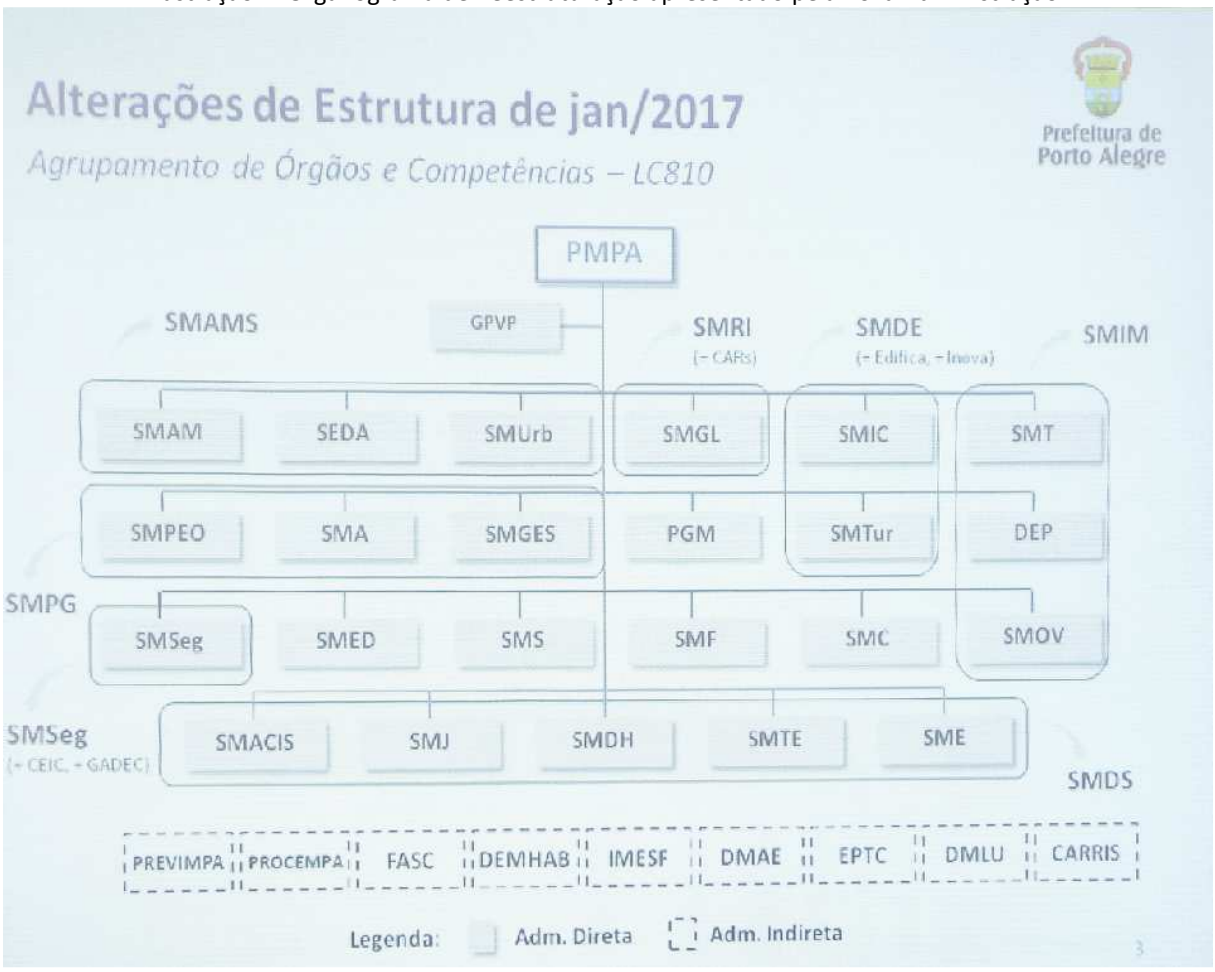
e Sustentabilidade - Smams; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SMSUrb; Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana - Smim; Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão - SMPG; Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas - SMPE; Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria - SMTC; Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política - SMRIAP; Secretaria Municipal de Educação - Smed; Secretaria Municipal de Saúde - SMS; Secretaria Municipal de Segurança - SMSeg; Secretaria Municipal de Cultura - SMC; Secretaria Municipal da Fazenda - SMF, e Procuradoria-Geral - PGM.

Já a administração indireta é composta pelos seguintes órgãos: Departamento Municipal de Água e Esgoto - Dmae; Departamento Municipal de Habitação - Demhab; Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DMLU; Fundação de Assistência Social e Cidadania - Fasc; Departamento Municipal de Previdência dos Servidores - Previmpa; Instituto Municipal de Estratégia da Saúde da Família - IMESF; Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre - Procempa; Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC, e Companhia Carris Porto-Alegrense - Carris.

Com a reestruturação administrativa do poder executivo municipal, foram extintas dezesseis pastas do primeiro escalão: Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social - Smacis; Secretaria Municipal de Diretos Humanos - SMDH; Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer - SME; Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego - SMTE; Secretaria Municipal da Juventude - SMJ; Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC; Secretaria Municipal de Turismo - SMTur; Secretaria Municipal de Urbanismo - SMUrb; Secretaria Municipal do Meio Ambiente - Smam; Secretaria Especial dos Direitos Animais - SEDA; Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV; Secretaria Municipal de Transportes - SMT; Secretaria Municipal de Administração - SMA; Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO); Secretaria Municipal de Gestão - SMGes, e Secretaria Municipal de Governança Local - SMGL. As atribuições desses órgãos extintos passaram a ser realocadas nas novas pastas do primeiro escalão.

Uma das primeiras apresentações da proposta de reestruturação administrativa feita pela atual gestão foi realizada aos representantes do governo pelo vice-prefeito, Gustavo Paim, o qual foi o coordenador de transição de governo. Nessa apresentação era exposto o seguinte organograma:

Ilustração 1: Organograma de Reestruturação apresentado pela nova Administração



Fonte: PORTAL PMPA.

Através dessa exposição de organograma para a Prefeitura de Porto Alegre não estava suficientemente clara a nova disposição dos órgãos municipais e suas atuais correlações. O organograma de uma instituição pública é uma importante ferramenta de visualização, de forma sistemática, da estrutura organizacional para os dirigentes e servidores, assim como para outras esferas de governo, estudiosos e interessados na matéria.

No entanto, a estrutura organizacional é confundida, muitas vezes, com o organograma da organização. O organograma constitui apenas a representação gráfica da estrutura organizacional. O conceito de estrutura organizacional está ligado a uma série de fatores como níveis de autoridade e responsabilidade, fluxos de informações, recursos humanos, recursos materiais, financeiros e o meio ambiente (FONSECA, 2002).

A partir de quadros explicativos da reforma administrativa constantes no Relatório de Atividades do ano de 2017 da Prefeitura de Porto Alegre, torna-se mais evidente a proposta de reorganização dos órgãos, de como era a estrutura de governo anteriormente e como se configura na atual administração:

Ilustração 2: Quadros Sínteses da Reestruturação Administrativa Municipal

Reorganização Administrativa

DE-PARA ÓRGÃOS - REFORMA ADMINISTRATIVA DAS LEIS 810 E 817/2017.

DE	PARA
DEMHAB	**DEMHAB**
DMAE	**DMAE**
DMLU	**DMLU**
FASC	**FASC**
PREVIMPA	**PREVIMPA**
CARRIS	**CARRIS**
EPTC	**EPTC**
PROCEMPA	**PROCEMPA**
PGM	**PGM**
SMC	**SMC**
SMED	**SMED**
SMS	**SMS**
GP	**GP**
GCS	
SEDA	**SMAMS**
SMAM	
SMURB	
Inovapoa	**SMDE**
Edificapoa	
SMIC	
SMURB	
SMTUR	

DE	PARA
SMACIS	**SMDSE**
SMDH	
SME	
SMJ	
SMGL (CONSELHOS TUTELARES)	
SMTE	
SMF	**SMF**
SMPEO (EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA)	
DEP (DOP)	**SMIM**
SMOV	
SMT	
GADES	**SMPE**
SMA	**SMPG**
SMGES	
SMF (PATRIMÔNIO)	
SMPEO	
SMGL	**SMRI**
CEIC	**SMSEG**
GADEC	
SMSEG	
DEP	**SMSURB**
SMOV (DIP)	
SMAM	
SMF - CGM e Divisão de Auditoria Geral	**SMTC**

Fonte: Relatório de Atividades 2017/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Além das alterações estruturais apresentadas, a proposta de reestruturação do governo de Marchezan Junior trouxe também a ideia de descentralização da Prefeitura, através da transformação dos antigos Centros Administrativos Regionais (CARs) em Centros de Relações Institucionais Participativas (Crip). A ideia seria garantir às estruturas, responsáveis pelo Orçamento Participativo (OP), um conceito de administração regional, ou subprefeitura, englobando todas as funções do Executivo em diferentes regiões da cidade. Segundo Marchezan Júnior (PORTAL PMPA, notícia de 03 de maio de 2017), a proposta seria dar mais força para o trabalho de ponta, o qual passaria a ter mais poder de resolutividade. O responsável pelo Crip agiria de forma transversal com todas as secretarias e teria o poder

de solucionar as questões pendentes. Conforme o prefeito, na estrutura antiga, eles apenas podiam repassar os problemas ao secretários.

De acordo com a atual gestão municipal, a administração encontra-se em constante construção. Para o prefeito (PORTAL PMPA, notícia de 03 de maio de 2017), o poder público, com sua estrutura administrativa, precisa diminuir a burocracia e garantir mais agilidade nas respostas dadas aos cidadãos.

No entanto, algumas avaliações negativas sobre esse processo já foram apontadas, inclusive por alguns vereadores, que já expuseram que a reforma administrativa do atual governo é uma medida que não funcionou para a cidade. Como exemplo, segue trecho de relato de uma reunião na Câmara de Vereadores em novembro de 2017:

> Para a vereadora Mônica Leal (PP), a mais recente reforma administrativa do Município "só trouxe problemas". Ela contou que, assim como a comunidade em geral, não sabe o nome de todas as novas secretarias até hoje. "As pessoas estão perdidas", afirmou, informando que muita gente a procura para pedir orientação sobre que órgão buscar no Executivo para resolver alguma demanda. "Nunca vi nada igual. Só recebo reclamações no meu gabinete, e não sei como agir", declarou. (CAMARAPOA, notícia de 30 de novembro de 2017)

5. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte

A SMDSE foi criada pela Lei Municipal Complementar nº 810, de 04 de janeiro de 2017. As competências a ela atribuídas foram: formular, coordenar, fiscalizar, planejar e controlar as políticas municipais voltadas para a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência a para a promoção de trabalho, emprego e renda; promover o esporte, a recreação e o lazer; definir, articular e executar políticas de preservação e ampliação de ações dirigidas aos direitos humanos; e coordenar e controlar políticas públicas voltadas à mulher, à igualdade racial, à diversidade sexual, à juventude e aos idosos, bem como a outros interesses cuja proteção e promoção se integrem a políticas de direitos humanos.

De acordo com informações constantes no *site* da Prefeitura, na página dessa secretaria, a SMDSE recebeu uma nova denominação para a antiga Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (extinta em 2017) e agregou funções de mais quatro secretarias também extintas na reestruturação de 2017: Secretaria Municipal de Acessibilidade e

Inclusão Social; Secretaria Municipal dos Direitos Humanos; Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer; e Secretaria Municipal da Juventude.

A sede da SMDSE está situada no prédio do Departamento Municipal de Habitação, ocupando a metade de um dos quatro andares do prédio para suas instalações. Quando essa secretaria foi criada e posteriormente teve as instalações de sua direção inseridas nas instalações do Demhab, acreditou-se que este Departamento estaria, então, vinculado hierarquicamente à SMDSE. No entanto, o que se verifica, em geral, entre os servidores do Departamento Municipal de Habitação, com já mais de um ano da nova estrutura, é uma certa confusão em relação ao seu papel e subordinação diante da SMDSE.

De acordo com Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a explicitação de atribuições e normas de funcionamento é muito importante para os servidores públicos, pois, em função das mudanças políticas que ocorrem a cada mandato no setor público, as normas e regulamentos são utilizados como salvaguardas pelos agentes da função pública. Ora funcionam como respaldo à continuidade de programas de interesse da população e ora funcionam para resguardar interesses privados dos funcionários, mas, de toda forma, explicitam as responsabilidades e os limites das responsabilidades de todos.

> [...] o pior que pode acontecer a qualquer proposta de mudança é ficar suspensa no ar como uma ideia incompreendida por aqueles que devem ser seus portadores, uma intenção não compartilhada pelas vontades chamadas a realizá-las, enfim, um processo sem sujeito. (MARTINS, 1994, p. 176 *apud* JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997, p. 60)

O que se percebe entre as informações contidas no *site* institucional e as informações fornecidas por pessoas vinculadas à gestão da Secretaria é um certo desencontro, evidenciando que as informações prestadas à população em geral através do *site* da Prefeitura de Porto Alegre são imprecisas. A nova estrutura do poder executivo do município ainda não se encontra bem desenhada na página eletrônica da instituição, permanecendo, ainda, informações estruturais da gestão anterior vinculadas à nova estrutura. Não há clareza para o cidadão que busca informações atualizadas sobre a estrutura da prefeitura e a distribuição bem definida entre os órgãos municipais.

As secretarias extintas que tiveram as suas funções agregadas à SMDSE (SMTE, Smacis, SMDH, SME, SMJ) atualmente são diretorias a ela subordinadas. Cada uma dessas

diretorias está alocada em endereço diferente umas das outras, estando somente a antiga Smacis situada no mesmo local da SMDSE.

Outra abrangência da SMDSE, no que tange às políticas públicas desenvolvidas no município, são o Departamento Municipal de Habitação e a Fundação de Assistência Social e Cidadania. Ambos são autarquias municipais e não possuem vínculo administrativo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte. No entanto, seus dirigentes estão subordinados ao responsável pela pasta da SMDSE na gestão de suas políticas, mas na prática, o que se evidenciou, através da fala de alguns entrevistados, nem sempre se remetem a ele, e sim, por vezes, remetem-se diretamente ao Prefeito. Esse é um aspecto confuso da nova estrutura do poder executivo, o que, para os servidores do Demhab, por exemplo, gera questionamentos. É importante ressaltar que essa abrangência da SMDSE sobre o Demhab e sobre a Fasc não foi identificada pela autora por meio formal (*site* da instituição, relatórios analisados, etc).

Em relação ao andamento da atual gestão da Prefeitura de Porto Alegre, salienta-se que a secretária que assumiu a SMDSE no início do governo Marchezan Júnior se desligou do cargo ainda em 2017, assumindo a pasta a então secretária adjunta, a qual permanece no cargo até o momento. O governo do atual prefeito de Porto Alegre vem sendo caracterizado pela inconstância nos seus cargos de gestão. Em treze meses de mandato, o governo teve dezesseis baixas, contabilizando secretários, secretários adjuntos, diretores e coordenadores de órgãos da prefeitura (G1, 2018). As motivações para a saída do governo, em grande parte desses casos, não foram divulgadas.

6. Considerações Finais

O sucesso organizacional, de acordo com Chiavenato (2007), é fruto de uma série infindável e articulada de decisões, ações, aglutinações de recursos, competências, estratégias e uma busca permanente de objetivos para alcançar resultados cada vez melhores. Segundo esse autor, o que direciona uma organização para a excelência e para o sucesso não são apenas produtos, serviços, competências e recursos; mas modo como ela arranja tudo isso e é administrada. A administração seria o veículo pelo qual as organizações são alinhadas e conduzidas para alcançar excelência em suas ações e operações para chegar ao êxito no alcance dos resultados.

De acordo com Keinert (1993), o setor público precisa implantar medidas no sentido da superação do paradigma da ineficiência que acredita que a administração pública assim seja por natureza. Esse mito fundamentou-se em práticas administrativas pouco comprometidas com o bem-estar da maioria da população e em estruturas organizacionais que impediam a transparência na gestão e o controle por parte da população. A crença de que o setor público é ineficiente fundamenta o imobilismo e gera ineficiência.

Ainda é bastante recente a nova gestão municipal em Porto Alegre para uma efetiva avaliação dos resultados administrativos e sociais ocasionados por sua nova estrutura. Este trabalho buscou evidenciar como está se desenhando e sendo compreendido esse novo modelo institucional a fim de tentar esclarecer aspectos ainda difusos na sua implementação. Conforme Inojosa (1998), embora as mudanças da estrutura nem sempre modifiquem o conteúdo e o formato dos produtos e serviços que a organização entrega à sociedade, por ser, no mínimo, um rearranjo de poder interno, os resultados da organização, de alguma forma, sofrem um impacto. No entanto, é necessário que todos os envolvidos e impactados por essa nova estrutura de administração municipal (gestores, servidores e sociedade) estejam articulados de forma consciente e engajada para que as políticas públicas sejam desenvolvidas de forma mais efetiva e transparente possível.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica T.B.; CASTRO, Luiz G.R. (Org.) **Avaliação de Políticas Urbanas - contextos e perspectivas.** São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

CAMARAPOA. Desenvolvido pela Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br>. Acesso em: fev. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática.** 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FONSECA, Gisela de Souza. **Reestruturação Organizacional: o caso da Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Florianópolis.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Dissertação de Mestrado, 2002.

G1. Desenvolvido por Globo Comunicação e Participações S.A. Disponível em: <http://g1.globo.com>. Matéria de 09 fev.2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: **Revista de Administração Pública**, v.32, n. 2, 1998, p. 35-48.

JORNAL DO COMÉRCIO. Diário. Disponível em: <http://www.jcrs.uol.com.br>. Matéria de 14 jul. 2017.

JUNQUEIRA, Luciano A. P.; INOJOSA, Rose M.; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI **Concurso de Ensayos del CLAD**, Caracas, 1997.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo.** Petrópolis, RJ: Vozes; Maceió, AL: Edufal, 2013.

KEINERT, Tânia Margarete M. Reforma Administrativa nos anos 90: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 4, 1993, p. 66-81.

PORTAL PMPA. Desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/> Acesso em: mar. 2018.

PORTO ALEGRE. **Governo Municipal: legislação organizacional do executivo municipal de Porto Alegre.** 3. ed. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2017.

_____. **Relatório de Atividades 2017**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ra_2017_compressed.pdf>

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, 2009, p. 347-369.

TEJADAS, Sílvia; VIDAL, Maria Regina B. Direitos Humanos e Políticas Públicas: os desafios da garantia de direitos. In: ANDRADE, Jair; PIES, Marcelino. **Gestão, democracia e governabilidade**: diálogos a partir de experiências. Passo Fundo: IMED, 2006. p. 111-138.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
POLO SANTANA DO LIVRAMENTO

A CORRETA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DA PREFEITURA DE SANTANA DO LIVRAMENTO

ADRIANA CLAUDIA BURONI VIGLIONE

SANTANA DO LIVRAMENTO

2018

ADRIANA CLAUDIA BURONI VIGLIONE

A CORRETA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DA PREFEITURA DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Estudo de caso apresentado como trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, como requisito parcial para obtenção do título de Certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal, sob a orientação do Prof. Leonardo Lisboa Pereira.

SANTANA DO LIVRAMENTO

2018

RESUMO

Este estudo de caso teve como objetivo analisar os procedimentos de aquisições de bens e serviços na Prefeitura de Santana do Livramento, desde o início, com a requisição pelas unidades requisitantes, as Secretarias Municipais. Enfatizou-se a fase interna com foco na descrição do objeto solicitado e chegando à assinatura do contrato com a vencedora no processo licitatório. A Constituição Federal no seu artigo 37, inciso XX, regulamentada pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, normatiza juridicamente o processo licitatório como principal meio de aquisição de bens e serviços no Poder Público. Para atingir os objetivos propostos utilizou-se o método de investigação científica, utilizando-se a pesquisa qualitativa pela sua abordagem que está mais relacionada no levantamento de dados. A pesquisa qualitativa tem caráter exploratório, uma vez que estimula o entrevistado a pensar e a se expressar livremente sobre o assunto em questão. Realizou-se levantamento de dados, coleta de informações junto ao Departamento de Licitações e Contratos para apurar de que forma é realizado o processo licitatório na Prefeitura. Como resultado, podemos concluir que os procedimentos licitatórios são de suma importância para Administração Pública na aquisição de produtos e serviços e que os erros ocasionados pela incorreta descrição do objeto que será licitado são demasiados grandes e recorrentes, causando muitos gastos, desperdício de recursos e atrasos. O presente estudo de caso poderá contribuir na busca pela oferta de um serviço de compra pública de boa qualidade, seguro, eficiente e menos oneroso para a sociedade.

Palavras-chaves: licitação; especificação do objeto; compras públicas; processo licitatório.

1.INTRODUÇÃO

As aquisições pela Administração Pública são formais e seguem estritamente os ditames legais previstos. São procedimentos burocráticos, mas que necessitam prosseguir na sua tramitação legal para que se legitime sua contratação. Esses procedimentos de compras são realizados em forma de processos licitatórios e sua obrigatoriedade está prevista na Constituição Federal para contratar execução de obras ou serviços, compras e alienações.

A licitação é um mecanismo de controle dos recursos públicos, que evita desvios de finalidade por parte dos administradores, visando o interesse comum. União, Estados, Municípios, sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados, todos estão sujeitos às disposições da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A correta descrição do objeto a ser adquirido pela Administração Pública exige maior comprometimento por parte dos elaboradores, considerando que, se a mesma não for realizada de forma clara e objetiva, poderá causar descontentamentos, insatisfações entre as partes, tornando o processo de compra ainda mais lento e oneroso. É aqui que se descreve o objeto, serviço ou obra que a Administração Pública deseja contratar; a finalidade para a qual o processo licitatório será realizado.

O objeto da licitação deve estar disposto por meio de uma descrição suscinta e clara, ou seja, que não deixe margem de dúvida a nenhum interessado, e este possa formular sua proposta sem maiores dificuldades. Por isso, é preciso descrever minuciosamente o material, serviço ou obra a ser contratado, por meio de todas as suas características.

Ressaltando a importância de uma licitação bem realizada, há um estudo de caso ocorrido no Rio de Janeiro, na Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado, elaborado por Simões (2015). Este estudo relata penalidades impostas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a alguns servidores da Secretaria, motivadas por uma licitação na qual foi questionado pelo Tribunal de Contas a modalidade pela qual se optara por utilizar. Os servidores envolvidos na licitação ficaram em uma posição delicada e complexa, e foram sujeitos a punição.

Nesse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa:

Como se dão os procedimentos de aquisições de bens, execução de obras ou serviços Prefeitura de Santana do Livramento?

Desta forma, o objetivo geral deste estudo é analisar os procedimentos de aquisições de bens e serviços na Prefeitura de Santana do Livramento.

Para alcançar este objetivo, dividiu-se nos seguintes objetivos específicos: a.Verificar os procedimentos para realização dos processos licitatórios; b. Identificar os potenciais problemas na descrição dos objetos a serem adquiridos; c.Indicar possíveis soluções para os problemas encontrados com a finalidade de melhorar o processo de compras públicas.

A licitação é um procedimento administrativo usado para a contratação pelo poder público para aquisição de bens, execução de obras ou serviços. Conforme já dizia Meirelles (1976, p.16), destina-se a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração e atua como fator de moralidade e eficiência nos negócios administrativos, traduzidas na escolha da melhor proposta.

Possui procedimento específico definido pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) com o intuito de garantir a melhor contratação possível para a Administração Pública. Sendo um procedimento, compõe-se de uma sucessão de atos preparatórios para o objetivo final da Administração Pública: a contratação. Estes atos, por sua vez, compõem-se de fases, cada uma com seus objetivos e peculiaridades. São as chamadas fases da licitação, que se dividem em interna e externa. Conforme Vieira (2012), o procedimento tem seu início internamente, em que há a abertura do processo dentro do órgão que vai realizar a licitação, definição do objeto e indicação dos recursos para a despesa. Esta fase da licitação será o enfoque do estudo, no que se restringe à especificação do objeto a ser contratado. Esta etapa engloba todas as atividades realizadas antes da divulgação do edital. Nesta fase a Administração Pública reúne no processo administrativo todas as informações necessárias a instruir o procedimento de contratação. É uma fase pouco visível, mas de extrema importância no processo licitatório, pois é onde deverá constar a perfeita especificação do que será contratado, em termos técnicos. É a definição dos requisitos para aqueles que desejarem apresentar propostas. Portanto, o presente estudo justifica-se pela relevância da correta elaboração do edital, com a devida descrição do objeto ou serviço a ser contratado pela Administração Pública, de forma clara, específica e objetiva.

Inicialmente realizou-se uma contextualização sobre o procedimento como a Administração Pública realiza suas aquisições de bens e serviços, visto tratarem-se de verbas públicas e que estão sujeitas a legislação específica. Nesses procedimentos, a correta especificação do que a Administração irá comprar é de suma importância a fim de instruir processo licitatório sem falhas ou vícios.

Identificou-se o problema de pesquisa a ser estudado verificando os procedimentos seguidos pelo Departamento de Licitações e Contratos para abertura de processo licitatório nas suas fases interna e externa, com foco na descrição do objeto a ser licitado.

Analisaram-se documentos enviados pelas Secretarias Municipais e a metodologia seguida pelo Departamento de Licitações e Contratos para formalizar a abertura do processo licitatório com ênfase na especificação do objeto (alvo do estudo) que será descrita no Edital do certame. Assim sendo, observaram-se os possíveis pontos frágeis dessa tramitação e indicação de sugestões de melhoria.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Licitação

Diferente de uma empresa privada, as aquisições de bens e serviços na Administração Pública precisam seguir normas legais para sua efetivação, pois não possui autonomia para celebrar contratos como adquirir, vender, ceder, locar ou contratar obras ou serviços, em razão desta não trabalhar com recursos próprios ou disponíveis, mas sim com recursos públicos. Assim sendo, a Administração deverá observar uma série de princípios e procedimentos previstos em lei, conforme Farineli (2010).

A licitação é um procedimento administrativo usado para a contratação pelo poder público para aquisição de bens e serviços. A obrigatoriedade da realização de processos licitatórios vem da própria Constituição Federal, que em seu artigo 37, inciso XXI (BRASIL, 1988), exige que a Administração antes de contratar a execução de obras ou serviços, compras e alienações, o faça através de licitação.

> **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> ....
>
> **XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Segundo Justen Filho (2010, p. 62-63):

> A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso --- o melhor negócio --- e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em

> igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração.

De acordo com Piscitelli (1999, p.172):

> Licitação é o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração Pública cria meios de verificar, entre os interessados habilitados, quem oferece melhores condições para a realização de obras e serviços.

A obrigatoriedade dos administradores públicos de licitar compras públicas conforme citado no dispositivo legal, abrange todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Atentando sempre à obediência aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme Maltarollo (2008, p. 15).

Para Sobrinho (2006, p. 5), licitação é o conjunto de atos e fatos impostos pela lei para que o ente público possa legitimamente celebrar contratações, envolvendo serviços, obras, compras, ou vínculos de diversas ordens, tais como o locatício, o de alimentação, ou qualquer outro que atinja interesses patrimoniais.

2.2 Especificação do Objeto

A correta elaboração do edital, com a devida descrição do objeto ou serviço a ser contratado pela Administração Pública, de forma clara, específica e objetiva, possui procedimento específico definido pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Com o intuito de garantir a melhor contratação possível para a Administração Pública, destacam-se alguns dispositivos:

> Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
> ...
>
> Art. 14 - Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Com o surgimento de uma nova modalidade de licitação, o Pregão, instituída através da Lei 10.520 de 2002 (BRASIL, 2002), novas práticas passaram a ser adotadas no procedimento licitatório, e reafirma a necessidade de especificação técnica clara e que se preste a garantir competitividade.

Na Lei 8.666/93, no art. 6º, inciso IX (BRASIL, 1993), define o Projeto Básico, traçando os contornos da preparação do procedimento de elaboração do Edital na especificação do objeto:

> IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

Nos arts. 14 e 15, estabelece a necessidade de especificação técnica precisa, clara e suficiente para subsidiar o processamento da aquisição do bem:

> Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.
> Art. 15. […]
> §7º Nas compras deverão ser observadas ainda:
> I – a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;
> II – a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; […].

O Edital, no processo licitatório, torna-se lei entre as partes. A Administração e as empresas licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório assegura que tudo que é definido no edital de convocação ao certame licitatório será norteador das ações. O Art. 41 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), estipula: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada."

O Decreto nº 3.555/2000 (BRASIL, 2000), que regulamentou a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, já havia sido criado um novo instrumento para especificação dos bens e serviços a serem contratados. É o chamado Termo de Referência, que possui função similar a do Projeto Básico.

Sobre o Termo de Referência, dispõe o art. 8º, incisos I e II, do Decreto:

> Art. 8º A fase preparatória do Pregão observará as seguintes regras:
> I – a definição do objeto deverá ser precisa, suficientemente clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou

> frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;
> II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição os métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; […].

Ainda que a lei exija o Termo de Referência apenas na modalidade Pregão, ele pode ser instaurado em qualquer outra modalidade, exceto quando se tratar de obras e serviços de engenharia, em que a Lei determina a elaboração do Projeto Básico.

Sendo assim, um Termo de Referência quando bem elaborado pela área licitante garantirá o sucesso da licitação, assim como, um termo omisso ou deficiente poderá levar a licitação ao fracasso, portanto, pode-se dizer que a participação de todos os setores envolvidos no processo é imprescindível na elaboração do termo.

Segundo a Súmula nº 177 de 26/10/1982 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1982):

> A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Como método de investigação científica, utilizou-se a pesquisa qualitativa pela sua abordagem que está mais relacionada no levantamento de dados sobre as motivações de um grupo; em compreender e interpretar determinadas situações, e garante a análise do fenômeno social em seu contexto natural. Conforme Yin (2001, p. 120), as entrevistas espontâneas e as provas documentais levam a informações qualitativas. Segundo Godoy (1995, p. 62), os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e análise do mundo empírico em um ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que estão sendo estudados.

Neste estudo, realizou-se um levantamento de dados, coleta de informações junto ao Departamento de Licitações e Contratos para apurar de que forma é realizado o processo licitatório na Prefeitura de Santana do Livramento. Na entrevista direta com os servidores do Departamento foram realizadas as seguintes perguntas: a. Nas secretarias, há um setor responsável pelo encaminhamento das compras e no mesmo há um funcionário especializado para a realização de determinada etapa do processo de compras?; b. Como é feita a

especificação e caracterização do objeto a ser licitado, existe um manual ou uma cartilha que contenha a descrição dos objetos?; c. Como ocorrem os procedimentos para a realização de um processo licitatório?; d. Qual a relevância da especificação do objeto da licitação para o resultado final do processo?; e. Caso a descrição do produto/objeto apresentar-se de forma inadequada ou incompleta, quais os procedimentos que o setor de Licitações utiliza a fim de corrigir tal questão?; f. Quais as dificuldades encontradas pelo Departamento de Licitações e Contratos, quando o pedido de produtos a serem licitados não são bem caracterizados pelas Secretarias e há erros na Requisição de Compras?

No método de estudo de caso, conforme Gil (2008, p.58), caracteriza-se como um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, e pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas.

Como principal ferramenta utilizou-se a coleta de dados, entrevista com os agentes envolvidos no processo para obtenção de informações a respeito dos procedimentos seguidos pelo Departamento de Licitações. Conforme Gil (2008, p. 109), pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao entrevistado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. Como ferramenta complementar utilizou-se a observação e o levantamento documental, sendo este com ênfase na norma jurídica norteadora do processo licitatório. Foram analisados alguns processos licitatórios do Departamento de Licitações, Requisições de Compras enviadas pelas Secretarias e demais documentos que fazem parte do processo.

O tipo de pesquisa escolhido, com natureza descritiva, é ideal para a análise dos fatos relativos às licitações, que têm como principal componente o elemento humano. Gil explica (2008, p. 28) que as pesquisas desse tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

4. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

4.1 Estrutura Administrativa da Prefeitura de Santana do Livramento

O presente estudo de caso foi realizado junto à Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, fundada em 30 de julho de 1823, tornando-se município em 1857, conforme site da Prefeitura Municipal. Localizada na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, fica distante 498 km da capital, Porto Alegre. O município destaca-se, economicamente, na pecuária (bovinos e

ovinos), na produção de arroz, soja e vem ampliando a produção frutífera, principalmente a vitivinicultura e também na produção de oliveiras. Foi declarada oficialmente pelo governo brasileiro, em 2009, como cidade símbolo da integração brasileira com os países do Mercosul. Possui uma população de 82.464 habitantes, segundo o último censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conforme dados extraídos do site da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, está estruturada administrativamente com treze secretarias municipais, assim definidas: Secretaria da Fazenda; Secretaria de Saúde; Secretaria de Administração; Secretaria de Agricultura, Pecuária, Abastecimentos e Assuntos Agrários; Secretaria de Assistência e Inclusão Social; Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer; Secretaria de Desenvolvimento Econônico; Secretaria de Educação, Secretaria de Obras; Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente; Secretaria de Serviços Urbanos; Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Secretaria de Turismo.

4.2 Procedimentos para Realização dos Processos Licitatórios

Com base nas considerações dos entrevistados, identificaram-se os procedimentos para realização dos processos licitatórios que são notados neste tópico.

O Departamento de Licitações e Contratos faz parte da Secretaria da Fazenda. Nesta área existem três comissões: Comissão Permanente de Abertura e Julgamento de Processos Licitatórios, Comissão do Pregão e Comissão de Registro Cadastral de Fornecedores. Cada uma com suas atribuições definidas por Lei e seus membros, os quais são anualmente designados pelo Prefeito Municipal através de Portaria.

Cada secretaria conta com uma equipe direta de funcionários, que fazem a triagem dos pedidos das áreas, e estão alocados em Departamento de Compras. Diariamente, estes Departamentos de Compras demandam produtos e serviços que vão de pedidos de materiais de escritório a equipamentos de alto valor agregado. Estes pedidos são direcionados via Requisição de Compras ao Departamento de Licitações e Contratos, órgão da Secretaria da Fazenda responsável pela condução dos processos licitatórios e elaboração dos contratos administrativos. O Departamento de Licitações envolve-se na parte que trata da elaboração de editais e publicação dos avisos de licitações, organizando, entre o montante de requisições recebidas, o enquadramento nas mais diversas modalidades de licitação definidas pela Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666/93 e a elaboração dos contratos.

Cada Secretaria elabora uma Requisição de Compra solicitando a aquisição de um ou mesmo vários produtos, descrevendo a unidade requisitante, o responsável pela emissão do termo, a dotação orçamentária, objeto, justificativa, orçamento detalhado, prazo de entrega, critérios de aceitabilidade, condições de habilitação, local de entrega do objeto, sanções e obrigações da contratada e contratante. Nos Departamentos de Compras das Secretarias é realizada uma pesquisa de preço que deve conter pelo menos três cotações. Com base nestas cotações, é elaborada uma média do preço de mercado ou valor máximo de referência pago pela Administração, para servir como base para a licitação. Após, é encaminhada a Requisição de Compra para abertura de um processo licitatório, onde deverá estar a dotação orçamentária, que consiste na verba prevista como despesa em orçamentos públicos com destinação especifica, com saldo suficiente para cobrir as despesas do certame. Junto a isso, deverá ir uma justificativa devidamente assinada pelo ordenador da despesa, sendo este o Secretário da respectiva Secretaria que identificou a demanda por determinado bem, a tabela com a média de preço do mercado e as cotações que levaram a essa média e, por fim, a descrição do objeto, do bem ou serviço que desejam adquirir.

4.3 Potenciais Problemas na Descrição dos Objetos a Serem Adquiridos

Neste tópico, a partir das respostas dos entrevistados buscou-se encontrar potenciais problemas, que são tratados a seguir.

Principais problemas detectados	
✓	Requisições de Compras enviadas pelas Secretarias com descrições do objeto incompletas;
✓	Funcionários públicos não capacitados para a função nos Departamentos de Compras das Secretarias;
✓	Interrupção do processo licitatório devido a falhas na especificação do objeto.

O procedimento licitatório possui, basicamente, duas fases: a interna e a externa. A fase externa é aquela que vai desde a publicação do Edital até a homologação do procedimento e adjudicação do objeto. Mas a fase interna merece cuidado e atenção, pois é o momento que a Administração Pública define o objeto, estabelece os parâmetros da obra ou do serviço que se deseja contratar ou do bem que se deseja adquirir. É nesta etapa, na definição do objeto, que subsidiará o edital de licitação, que se cometem equívocos insanáveis que acabam por macular todo o procedimento. Ainda que se trate do tipo de licitação menor

preço, não significa que a Administração Pública seja obrigada a comprar o mais barato. Deverá, isto sim, adquirir o produto de menor preço dentre aqueles que atendam ao padrão de qualidade especificado, tomando cuidado de que a descrição não seja direcionada a uma marca específica. Um dos entrevistados salientou que “deixam a especificação tão simples, sem maiores características e qualidades, oportunizando as empresas interessadas a ofertar produtos de qualidade inferior.”

Os funcionários públicos responsáveis pela fase interna da licitação possuem, à sua frente, o grande desafio de especificar cada vez melhor o que se deseja adquirir, aumentando a qualidade e a eficiência das contratações públicas. É preciso que as obrigações das empresas contratadas e a qualidade do objeto/serviço a ser adquirido/contratado estejam corretamente definidas na fase interna da licitação, sob pena de lesões irreversíveis aos cofres públicos.

O mais importante é que, guiados pelo princípio da eficiência e da economicidade, os funcionários públicos estejam devidamente capacitados para especificar o melhor produto/serviço que atenda aos anseios da Administração. A fase externa, conduzida pelos princípios aplicáveis ao procedimento licitatório, somente conseguirá alcançar resultados eficazes e adequados para a Administração Pública a partir de especificações técnicas objetivas e adequadas.

Visto que para a elaboração do Edital recorre-se a especificação do objeto constante na Requisição de Compras enviada pela Secretaria solicitante, ocorrem casos em que, vindo com falhas ou mesmo incompleta, levam a interrupções na tramitação do Processo Licitatório devido a impugnações do Edital por parte de empresas interessadas no processo. Um dos entrevistados ressaltou que “os erros nas descrições dos objetos demandam tempo e dinheiro, pois existindo alguma mudança na especificação do mesmo, o processo deverá ser republicado, nova data.”

Citou-se o caso ocorrido com um processo licitatório de aquisição de medicamentos. A Secretaria de Saúde enviou a Requisição de Compras elaborada por farmacêutico responsável com medicamentos a serem adquiridos. O edital foi elaborado com base nesse documento enviado. Dentre os documentos técnicos necessários para apresentação por parte das empresas licitantes constava a “Carta de Credenciamento”. Elaborou-se o edital com todas as exigências especiais indicadas pelo técnico. Edital publicado, uma empresa entrou com impugnação do mesmo relatando que a Prefeitura estaria exigindo um documento que o órgão regulamentador (no caso a Anvisa) não mais exigia. O processo foi suspenso para parecer da Procuradoria Municipal, a qual acolheu a impugnação visto ter comprovado que esse documento não era mais exigido. Como consequência disto, houve que publicar novamente o

edital com a devida correção, sendo que isto causou a duplicação do total gasto com as publicações legais, o certame teve que ser adiado e isto provocou mais demora para a Secretaria obter os medicamentos, causando desabastecimento da farmácia.

Outro caso relatado em que houve falha na descrição do objeto licitado ocorreu num processo de compra de roçadeiras por parte da Secretaria de Serviços Urbanos. Na Requisição de Compras, o responsável pela solicitação não especificou as características técnicas completas da mesma. Resultado: foram adquiridas peças muito pesadas que não eram práticas para o uso contínuo de operários nas ruas.

Quanto ao questionamento de se há responsável pelo encaminhamento das compras, e no mesmo há um funcionário especializado para a realização de determinada etapa do processo de compras, todos os os entrevistados responderam que sim, que "em cada secretaria há um responsável pelo Departamento de Compras, porém não são necessariamente especializados". Um dos funcionários ressaltou que "muitos deles ocupam Cargo em Comissão, sem experiência alguma."

Sobre a existência de um manual para a elaboração de descrição do objeto, os entrevistados responderam que não existe um manual para a elaboração de; a secretaria requerente de acordo com as suas necessidades, especifica o objeto a ser adquirido ou o serviço a ser contratado. Há uma relação de produtos gerais (materiais de expediente, limpeza, de construção, medicamentos, etc.) em cada Secretaria que é utilizada para realizar a compra de produtos de uso contínuo. Grande volume dessas compras, muitas vezes, é adquirida em uma única licitação anual.

Os procedimentos para a realização de um processo licitatório, ocorrem em duas fases: interna e externa. Na fase interna o Departamento de Licitações recebe as Requisição de Compra das Secretarias com a necessidade justificada devidamente autorizada para abertura do processo licitatório, após este passo o Departamento de Licitações escolhe a modalidade de licitação adequada, elabora o edital, envia para o departamento jurídico para análise, autorização do prefeito e publicidade. Na fase externa estão os atos de abrir sessão, receber envelopes, credenciar os representantes das empresas, abrir envelopes de documentos e propostas, adjudicar vencedor, abrir prazo para recursos, análise do departamento jurídico se houver recursos, se não, autoridade superior homologa, publicidade e assinatura de contratos.

A respeito da relevância especificação do objeto da licitação para o resultado final do processo, os entrevistados responderam que "importantíssima", pois se a especificação estiver incompleta não será comprado o produto desejado, podendo ser adquirido um de menor qualidade ou incorreto, por exemplo. Outro entrevistado ressaltou "A especificação correta,

qual seja, clara, precisa e completa, é de suma importância, para atingir um resultado final satisfatório e legal. Por vezes, é pesquisado, inclusive na internet, sobre as especificidades de um determinado produto."

Quanto aos procedimentos que o Departamento de Licitações utiliza a fim de corrigir descrições incompletas enviadas pelas Secretarias, os entrevistados responderam que caso haja alguma incoerência ou lacuna, devolvem à Secretaria solicitante com um pedido de revisão do objeto a ser licitado.

Apontaram que "por vezes, mesmo sendo alertadas da deficiência da descrição, as secretarias decidem manter a mesma, e como consequência, temos processos frustrados, desertos, ou adquirem produtos que não condizem com as suas necessidades".

As dificuldades encontradas pelo Departamento de Licitações e Contratos, quando os pedidos de produtos a serem licitados não são bem caracterizados pelas Secretarias e há erros na Requisição de Compras, foim apontada

A principal dificuldade apontada foi a falta de funcionários capacitados e comprometidos nos Departamentos de Compras das Secretarias, muitas vezes, sem conhecimento da legislação que norteia as compras públicas.

O Departamento de Licitação deve revisar nas Requisições de Compra as especificações descritas, pois "deve-se ter cuidado para que o produto não seja direcionado a alguma marca, pois geralmente os responsáveis pelas compras das secretarias copiam e colam o produto da internet".

A mensuração errônea é mais um problema comumente visto nos processos licitatórios, pois a compra exagerada ou inferior à demanda é prejudicial ao Poder Público. Ao comprar demais, é preciso mais espaço para o estoque e maior prazo de validade para os produtos; ao adquirir quantidades inferiores ao necessário, deverão ser feitos mais certames licitatórios e mais ainda será gasto. Existem ainda os orçamentos com preços distorcidos, os projetos básicos demasiadamente simplórios ou incompletos, entre outros.

4.4 Possíveis Soluções para os Problemas Encontrados

Principais problemas detectados	Sugestões de Melhorias
✓ Requisições de Compras enviadas pelas Secretarias com descrições do objeto incompletas;	✓ Melhor comunicação entre as Secretarias e o Departamento de Licitações
✓ Funcionários públicos não capacitados para a função nos Departamentos de Compras das Secretarias;	✓ Oferecimento de cursos ou treinamentos para os funcionários dos Departamento de Compras das Secretarias. Funcionário seja servidor.
✓ Interrupção do processo licitatório devido à falhas na especificação do objeto.	✓ Orientações sobre funcionamento de um processo licitatório e suas consequências

Está bastante claro que a especificação do objeto da licitação é um passo fundamental para o atendimento dos objetivos do processo de licitação. Foram levantados os problemas causados pelas especificações de objetos deficientes em procedimentos licitatórios e as consequências para o Poder Público. Após análise, pode-se identificar algumas ações simples que trarão melhorias à elaboração da descrição do bem ou do produto a ser licitado, objeto deste estudo.

Uma sugestão de melhoria simples seria o oferecimento de cursos ou treinamentos para os funcionários dos Departamentos de Compras das Secretarias. O simples gesto de mostrar como funciona um certame licitatório já seria capaz de fazê-los entender quais as consequências de objetos mal descritos e quais itens de uma descrição são mais importantes, para priorizá-los. Também deveriam receber orientações para um bom planejamento das suas compras, o que economizaria no custo da realização de várias licitações.

Recomenda-se também que pelo menos um dos funcionários dos Departamentos de Compras das Secretarias seja servidor, para poder dar continuidade ao trabalho mesmo quando há renovação da Administração, e consequentemente, mudança nos Cargos em Comissão. Que o treinamento seja direcionado principalmente para esse servidor.

Outra sugestão é que haja uma melhor comunicação entre as Secretarias Municipais e o Departamento de Licitações, com o objetivo de evitar erros nas Requisições de Compras, alinhar as demandas e conseguir preços mais baixos na aquisição de produtos de uso comum, evitando vários processos licitatórios de mesmos produtos.

5. CONCLUSÃO

Este estudo objetivou analisar os procedimentos de aquisições de bens e serviços na Prefeitura de Santana do Livramento, focando na problemática da descrição dos objetos a serem licitados. O Departamento de Licitações e Contratos recebe as demandas de produtos e serviços dos Departamentos de Compras existentes nas Secretarias Municipais, para serem elaborados os editais para os diferentes processos licitatórios. Portanto, os procedimentos para realização desses processos iniciam-se nas Secretarias Municipais, que são quem fornecem as descrições dos bens e serviços que necessitam adquirir, direcionando as Requisições de Compras ao Departamento de Licitações. Este Departamento envolve-se na parte que vai desde a elaboração de editais até a elaboração dos contratos, com todos os pormenores legais pertinentes. Nessa tramitação, um dos problemas enfrentados pelo Departamento de Licitações e Contratos está na descrição dos produtos e serviços a serem adquiridos, ou seja, obter a mais ampla especificação possível do que irá ser licitado, as características técnicas, a fim de que possa ser adquirido um produto a baixo custo, porém que atenda ao padrão de qualidade necessário. Ressaltando que um erro ou descrição incompleta de um produto a ser adquirido levam a interrupções na tramitação do processo licitatório, com possíveis impugnações do edital, gastos desnecessários com novas publicações legais do edital ou mesmo a aquisições equivocadas. Foram entrevistados funcionários do Departamento de Licitações que apontaram vários problemas e dificuldades enfrentados na descrição dos produtos a serem adquiridos, sendo que o maior deles é a falta de funcionários capacitados nos Departamento de Compras das Secretarias, que muitas vezes desconhecem a legislação acerca de compras públicas. Dentre as possíveis soluções apontadas para os problemas encontrados, sugeriu-se oferecer cursos ou treinamentos para os funcionários dos Departamentos de Compras das Secretarias; recomendou-se a que pelo menos um dos funcionários desses Departamentos seja servidor, e finalmente sugeriu-se uma melhor comunicação entre as Secretarias Municipais evitando realizar vários processos licitatórios de mesmos produtos. Estas são estratégias e ações simples propostas para tentar sanar ou minimizar essas adversidades que causam grande prejuízo à sociedade, acarretam gastos desnecessários, impedimento no cumprimento de prazos, aquisições e contratações incorretas. Considerou-se que o presente estudo de caso poderá ajudar muito na busca pela excelência no serviço de compras públicas, tornando o procedimento mais eficiente e dinâmico.

As limitações do presente estudo de caso, seja nas conclusões e recomendações apresentadas, representam a realidade da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento,

visto que um estudo dessa natureza tem como objetivo verificar como a organização trabalha. Sabe-se da falta de recursos das Prefeituras, tanto nas receitas próprias quanto nos repasses do Estado e da União, impossibilitam, muitas vezes, colocar em prática ações que acarretem gastos. A questão política também é outra limitação encontrada, pois muitas vezes são contratados funcionários por motivações partidárias e não técnicas.

Foi elaborado um estudo de caso realizado por Marcileni Basso da Silveira e Maria Emilia Camargo na Prefeitura Municipal de Santa Maria (2006), abordando o tema de processo de compras públicas, procurando identificar as dificuldades encontradas pelos envolvidos no mesmo. Assim como na Prefeitura de Santana do Livramento, em Santa Maria também foram constados problemas nas solicitações de compras enviadas pelas Secretarias, as quais enviam com insuficiência de dados e erros na descrição e especificação do produto. Nas sugestões de melhorias do estudo realizado em Santa Maria, também foi recomendado um treinamento com palestras e seminários aos envolvidos nas compras públicas e que esses treinamentos sejam direcionados preferencialmente aos servidores do quadro. Portanto, apesar de cidades com populações tão diferentes (Santana do Livramento possui 82.464 habitantes e Santa Maria possui 261.031 habitantes, conforme censo de 2010, IBGE) possuem os mesmos problemas administrativos no que tange a processos licitatórios.

O presente estudo mostra um caminho que poderá ser percorrido para que a Administração Pública possa prestar um serviço de qualidade à sociedade com um custo-benefício positivo, ou seja, as melhores escolhas com resultados satisfatórios ao investimento realizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 09/03/2018.

BRASIL. **Lei Nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 09/03/2018.

BRASIL. **Lei Nº 10.520 de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em 09/03/2018.

BRASIL. **Súmula Nº 177 de 26 de Outubro de 1982**. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/13/177/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1/false.

FARINELI, Jéssica Ramos. **Licitação.** 2010. Disponível em: https://www.infoescola.com/direito/licitacao/. Acesso em 19/03/2018.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades.** São Paulo: 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf. Acesso em 24/03/2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santana-do-livramento/panorama. Acesso em 26/04/2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MALTAROLLO, Adriano de Sousa. **Direito Público e Licitações: Estudos de Casos**. Brasília: 2008. Disponível em: file:///C:/Users/Adriana/Downloads/2054310.PDF.Acesso em 24/03/2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contratos Administrativos**. 1976. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35800/34595. Acesso em 24/03/2018.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública, Uma Abordagem da Administração Financeira Pública.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. Disponível em: http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/index.php. Acesso em 30/04/2018.

SILVEIRA, Marcileni Basso da; CAMARGO, Maria Emilia. **O processo de compras na Prefeitura Municipal de Santa Maria.** 2006. Disponível em: http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/65/57. Acesso em 26/04/2018.

SIMÕES, Monique. **Penalidades impostas pelo TCE: problemas enfrentados pelos gestores públicos na realização de licitações.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2176/1/Estudo%20de%20caso-%20Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 24/03/2018.

SOBRINHO, Luiz de Oliveira; CARNEIRO, José Nazareno Martins.**O Tratamento Dados aos Processos de Licitação na Administração Pública:um estudo de caso na prefeitura Y**. 2006. Disponível em: http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/301/294. Acesso em 24/03/2018.

VIEIRA, Gêisica. **As etapas do procedimento licitatório – Lei 8.666/1993**. 2012. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7571/As-etapas-do-procedimento-licitatorio-lei-8666-1993. Acesso em 24/03/2018.

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. 2.ed. São Paulo: Artmed, 2001.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ALISON PEREIRA DA SILVA

PRÁTICAS RESTAURATIVAS: INCLUSÃO DA CULTURA DE PAZ NO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA DE CAXIAS DO SUL

PICADA CAFÉ - RS
2018

PRÁTICAS RESTAURATIVAS: INCLUSÃO DA CULTURA DE PAZ NO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA DE CAXIAS DO SUL

Alison Pereira da Silva [1]

Dra. Flávia Regina Czarneski [2]

Me. Ivete Lourdes Dutra [3]

Resumo: O presente trabalho abordará os aspectos das Justiça Restaurativa sob forma de Política Pública, no qual visa evidenciar a importância das Práticas Restaurativas no que tange a construção da Cultura de Paz. Uma vez que é pertinente refletir sobre a pacificação em uma sociedade tão tumultuada e conflituosa como a atual, em que os papéis dos indivíduos somam-se atingindo um todo de ideias e pensamentos conturbados. É notório que a fala e a escuta não são obedecidas, e o respeito pelo outro pouco existe; que por consequência, o respeito por si mesmo é inexistente, causando vários malefícios para a saúde dos indivíduos. Neste viés, foi implementado o Programa Caxias da Paz de Pacificação Restaurativa, no município de Caxias do Sul, que é precursor no que concerne ao desenvolvimento de atividades da pedagogia social voltadas para o Diálogo e para a Cultura da Paz. Dentro das políticas de Cultura de Paz são desenvolvidos os Círculos de Construção de Paz, que é uma nova ferramenta utilizada para reunir as pessoas e chegar a um entendimento comum, fortalecendo os relacionamentos e resolvendo os problemas coletivos. Neste sentido, o objeto de estudo deste artigo se refere a este Programa e seus projetos, no qual se fez algumas reflexões e considerações quanto aos objetivos deste e da sua aplicabilidade aos servidores municipais da Secretaria Municipal de Saúde, em diversas Unidades Básicas de Saúde.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Cultura de Paz, Práticas Restaurativas, Secretaria Municipal de Saúde, Servidores municipais.

---

1 Estudante do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal (FURG) e Graduado em Licenciatura em Sociologia pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). (702alison@gmail.com)

2 Pós Doutora em Engenharia Oceânica pela COPPE/UFRJ; Doutora em Engenharia de Produção e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Graduada em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). (Flavia.furg@gmail.com)

3 Mestre em Enfermagem pela UFRGS; Especialização em Saúde Coletiva e em Enfermagem Obstetrícia e Graduação e Licenciatura Plena em Enfermagem pela Universidade de Caxias do Sul (UCS); Coordenadora da Comissão de Paz na Secretaria Municipal de Saúde de Caxias do Sul. (Ildutra@caxias.rs.gov.br)

Abstract: The present paper will approach some aspects of Restorative Justice under ther influence of Public Policies, which will show the importance of Restorative Practice on the Peace Culture. Once it's pertinent to think about the pacification on the society as tumultuous and conflituous, when people's views are transformed into troubled ideas and thinking's. It is relevant to say that the speaking and hearing are not being obeyed and the respect with each other does not exist; which leads to an self disrespect, causing grave trouble for the health of individuals. Therefore, the Program os Restorative Pacifying was implemented in the city of Caxias do Sul. It is the first one at the development of social activities concerning the Dialogue and the Culture of Peace. Within these policts of Culture of Peace, the Circles of Construction of Peace are developed, this is a new way of using people to get a new common sense, strengthening relationships and resolving collective problems. Concluding, this article is about this Program and its projects, in which are made some reflections and considerations concerning its objectives and its applicability by the city employees of Municipal Health Office, at some Basic Health Units.

Key-words: Public Policies, Culture of Peace, Restorative Practice, Health Secretary, Municipal Health Office, City servers.

1 INTRODUÇÃO

O entrelaçamento e a transversalidade nos processos de adoecimentos e nos resultados de incapacidade dos indivíduos produzidos pela violência e falta de diálogo, geram custos altíssimos para os sistemas de acolhimento à saúde dos servidores. Não é de hoje que tem se experimentado formas descentralizadas e alternativas de mudanças em relação aos conflitos, estejam eles condicionados à ação de um ou de mais indivíduos, estes que podem afetar os interesses e direitos individuais ou coletivos, produzindo ou não, danos e violência.

A definição da Organização Mundial da Saúde (OMS, 1986) recomenda que saúde é o "mais completo estado de bem-estar físico, mental e social" e não pode considerar seus determinantes e condicionantes. Visto que, a conquista desta condição é essencial para que seja instigada mais a participação dos indivíduos e grupos, a fim de identificar suas aspirações, satisfazer suas necessidades para atuar na modificação positiva do ambiente em que vivem.

Segundo o Ministério da Saúde (2002) em 'As cartas da Promoção da Saúde', para que haja uma efetiva promoção da saúde, deve-se incluir ações coordenadas entre diferentes segmentos da sociedade (governo, população, ONGs), com o objetivo de proporcionar situações que contribuam para a saúde, assim como assegurar a oportunidade de o indivíduo conhecer e controlar os fatores que influenciam a sua saúde, com a finalidade de melhorar suas condições de vida.

Portanto, o objetivo é analisar a condução do Projeto "Onde a Paz e a Saúde se encontram: construindo a Paz pela palavra e pela ação – gestão integrativa de pessoas" da Secretaria Municipal de Saúde, este que faz parte do Programa Municipal de Pacificação Restaurativa, uma vez que tais atividades que foram planejadas e aplicadas aos servidores municipais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Saúde pública e práticas restaurativas

O mundo está se tornando cada vez mais individualista, em que a relação social é ainda mais precária, devido à falta de interação social. A procura por relações mais próximas tem

diminuído, principalmente, com o impulso das tecnologias existentes, fazendo com que os indivíduos venham a se afastar, cada vez mais, fisicamente.

Conforme Lane (2006), o ser humano, desde sua origem, necessita de outras pessoas para a sua sobrevivência, o que já faz dele um membro nato de um grupo, devido a sua dependência e interdependência, tal modo é essencial para a manutenção da vida. Uma vez que diversas manifestações comportamentais e processos mentais são desencadeados pela interação humana, nas suas consequências.

> Quando um grupo de pessoas se reúne para discutir seus problemas, muitas vezes sentidos como exclusivos de cada um dos indivíduos, descobrem existirem aspectos comuns, decorrentes das próprias condições sociais de vida; o grupo poderá se organizar para uma ação conjunta visando a solução de seus problemas. E aquelas necessidades, que sozinhos eles não podiam satisfazer, passam a ser resolvidas pela cooperação entre eles. (LANE, 2006, p. 69)

Pranis (2010) ensina que os “Círculos” são uma nova forma de reunir as pessoas e chegar ao entendimento comum, fortalecendo os relacionamentos e resolvendo os problemas coletivos. Essa forma, que é o diálogo em círculo, permite refletir sobre uma nova ótica os fatos que se apresentam, proporcionando uma consciência crítica, em que os participantes possam expor suas opiniões, sejam elas de si, dos outros ou do mundo.

A todo instante, mudanças ocorrem fazendo com que nosso planeta se transforme rapidamente, culminando em um avanço tecnológico impressionante, até chegarmos a precisão da nanotecnologia. A física, química, biologia e outras áreas de conhecimento, unem-se visando avanços na saúde, na educação e em diversas outras áreas essenciais para a vida humana.

Apesar de tantos avanços e múltiplas mudanças, ainda há o aumento das doenças e da violência, que consequentemente levam o ser humano ao sofrimento. Ou seja, mesmo com tanta evolução e infinitas possibilidades de modificação, acabamos por adoecer. Doenças extintas reaparecem e outras surgem a todo instante, em conjunto com a preocupação que faz parte do nosso dia a dia.

A Organização Mundial da Saúde (OMS, 1946) salienta que todas as pessoas precisam se tornar agentes de saúde, ou seja, terapeutas deste planeta que está enfermo. Atualmente, constatamos que a visão de saúde está doente, pois são precárias e fragmentadas as abordagens produzidas por um paradigma mecanicista e materialista, que impede todas as intenções de

melhora deste processo. Para que tenhamos a consciência do caos gerado pela falta de "sensibilidade", é preciso parar para reverter nossos conceitos de saúde.

Muitos indivíduos estão se "acordando", para trabalhar de forma integrada, desarticulando antigas crenças e costumes. Os processos educativos de foco operacional e racional, têm objetivos, métodos e técnicas "mecanizadas", fazendo com que o profissional acabe se descuidando do indivíduo como ser – àquele que possui sentimentos. Para isso, é necessário que seja desenvolvido, a sensibilidade do profissional, para que os atendimentos sejam humanizados, conforme regulamenta a Portaria nº 1.820 do Ministério da Saúde, em seu artigo 4°:

> Toda pessoa tem direito ao atendimento humanizado e acolhedor, realizado por profissionais qualificados, em ambiente limpo, confortável e acessível a todos.
> Parágrafo único: É direito da pessoa, na rede de serviços de saúde, ter atendimento humanizado, acolhedor, livre de qualquer discriminação, restrição ou negação em virtude de idade, raça, cor, etnia, religião, orientação sexual, identidade de gênero, condições econômicas ou sociais, estado de saúde, de anomalia, patologia ou deficiência(...).

Nesse processo de humanização, é fundamental que os profissionais da saúde venham a conhecer sua própria saúde, promovendo-a em sua vida. Assim, estes estarão capacitados de forma coerente para serem educadores em saúde. Uma vez que, a educação para a saúde poderá ser mais bem implementada caso o próprio profissional venha a aplicar as mudanças necessárias na busca de uma vida mais saudável. Conforme BERTACHINI (2012, p. 519):

> A humanização do cuidado passa pelos alicerces éticos de cada profissional, por aspectos culturais, sociais e de comunicação. São condições essenciais para promover o sentido intrínseco, e talvez oculto do cuidado dos profissionais de saúde. Eles devem valorizar todos os aspectos presentes na vida humana, relacionando-os ao significado por quem os vivencia, especialmente no momento da doença, da insegurança e das incertezas. Ao buscar compreensão do significado da vida no processo de cuidar, há necessidade de ultrapassar as atribuições técnicas do profissional, para desenvolver a capacidade de compreender o ser humano, como é sua história de vida, seus sentimentos e seu sentir.

Sendo assim, nota-se que adquirir hábitos, valores e atitudes compõem dimensões importantes na vida do profissional. São através das experiências dos próprios profissionais, que informações isoladas têm pouco ou nenhum reflexo no comportamento dos indivíduos atendido por eles. Portanto, a busca e o aprimoramento de se conhecer/reconhecer é essencial para o desenvolvimento de uma saúde plena. Estimular a sensibilidade do indivíduo é de grande

importância, uma vez que a mudança de comportamento em relação à própria saúde atinge também a coletividade através de pequenas condutas diárias.

2.2 Programa Caxias da paz de pacificação restaurativa

No processo de difusão da Justiça Restaurativa (JR) no Brasil, a cidade de Caxias do Sul foi uma das pioneiras a implementar a temática da Justiça Restaurativa. Segundo Brancher (2014) a iniciativa da inclusão da JR no município ocorreu através do Curso de Formação de Lideranças em Cultura de Paz, promovido pela Biblioteca dos Direitos da Criança da Universidade de Caxias do Sul (UCS), em parceria com a Associação Palas Athena de São Paulo.

> Em viagem articulada pelo Projeto Justiça 21 e patrocinada pela UNESCO, com recursos do Criança Esperança, Kay Pranis esteve pela primeira vez no Brasil para uma série de capacitações que ocorreram em São Luís do Maranhão, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Caxias do Sul. Aqui, sob patrocínio da Prefeitura Municipal através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança (COMDICA), foram formados os primeiros 25 facilitadores, na sua maioria servidores municipais que pós a capacitação, passaram a aplicar a metodologia informalmente, nos seus espaços de atuação profissional (BRANCHER, 2014, p.18).

Após esse primeiro contato, criou-se uma ideia de implementação do Programa Municipal de Pacificação Restaurativa em Caxias do Sul, que foi concebido sob os pilares da Justiça Restaurativa. Criado através da Lei Municipal Nº 7.754, é o pioneiro no desenvolvimento de atividades de pedagogia social voltadas para o Diálogo e a Cultura da Paz.

> O *Programa Municipal de Pacificação Restaurativa* será executado pelos seguintes órgãos e instâncias de colaboração: Conselho Gestor, Comissão Executiva; Núcleo de Justiça Restaurativa; Centrais de Pacificação Restaurativa; Comissões de Paz e Voluntariado. O Programa será regido por um Conselho Gestor nomeado pelo Prefeito, através de Decreto, como órgão consultivo e controlador das respectivas ações, o qual será composto por representações dos órgãos municipais e dos demais segmentos envolvidos mediante convite e na forma do respectivo Regimento Interno. (CAXIAS DO SUL, Lei Municipal nº 7.754 de 29 de abril de 2014).

Utilizando a estrutura da política de pacificação restaurativa, existem os Voluntários da Paz, estes que são integrantes da rede e que constitui o Programa, "[...] formados, cadastrados e supervisionados tecnicamente pelo Núcleo de Justiça Restaurativa, dedicadas a atuar voluntariamente na pacificação de conflitos. " (Artigo 10º da Lei Municipal 7.754 de 29 de abril de 2014).

Com isso, é pertinente salientar a importância que a política de pacificação restaurativa tem na área dos Direitos Humanos, principalmente ao lado da dimensão ambiental (biológica), e possuí fundamental relevância na emancipação dos sujeitos abatidos pela crise, ou por outros fatores causados pelo próprio sujeito.

> Temos lutado por direitos humanos no sentido de estimular valores, ideias, sentimentos e práticas que são fundamentais para a manutenção da sociedade, pois apontam seu sentido ético último. Direitos Humanos não são um setor específico de defesa de algum tipo de segmento que sofre com a opressão ou com a punição, por exemplo; são antes o reconhecimento ativo da fragilidade humana, dos condicionamentos violentos silenciosos ou não a que nos submetemos socialmente, e de igual modo a busca por soluções para conflitos e violações dentro do espectro de uma cultura de paz. (PELIZZOLI, 2012, p. 03)

A Justiça Restaurativa vai além da visão utilitarista e exploradora, uma vez que é uma prática de resgate do sentido inter-humano, incluso na visão da cultura de paz, proporcionando uma ação positiva, que entra não apenas na esfera judicial, mas também nas instituições (escolas, famílias, trabalho) e em tudo o que envolve relação social, conflito e restauração, inclusive trabalhando os sentimentos individuais de forma coletiva.

2.3 Os círculos de construção de paz

As autoridades governamentais, pesquisadores e a sociedade em geral, têm procurado alternativas, para diminuir os impactos que a violência (física e psíquica) trazem a todos. Diante desse caráter social que nos leva à reflexão destes fatores, é possível a implementação de alternativas para mitigar tais impactos, ou seja, a criação e implementação de políticas públicas.

> O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto. Começa com os esforços de alguns países europeus, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá para responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais (SARAVIA, 2006, p. 28).

Tem-se experimentado muitas formas descentralizadas e alternativas de mudanças em relação aos conflitos, estejam eles condicionados à ação de um ou de mais indivíduos, ou que podem afetar os interesses e direitos individuais ou coletivos, produzindo ou não danos.

Os círculos construção de paz são realizados através da justiça restaurativa, que se enquadram entre estes mecanismos, de não violência, e podem ser entendidos como mais uma

ferramenta de processamento de conflitos (incluindo o processo de adoecer), cujo objetivo é de enfrentar e contemporizar essas questões. Os métodos utilizados são as abordagens próprias e marcadas por dinamismo, buscando abrir canais bloqueados de comunicação entre sujeitos envolvidos em situações conflitivas. Neste sentido, é pertinente complementar com o discurso de Aguiar (2009, p. 13):

> A conscientização cada vez maior da responsabilidade de cada um de nós na construção de uma cultura de paz que abre os caminhos para a realização da justiça restaurativa. Constituída a partir do conhecimento das práticas utilizadas por tribos aborígenes para a resolução dos conflitos, a justiça restaurativa tem se mostrado como uma possibilidade criativa de aliar sensibilidade e espiritualidade as formas de resolução de conflitos. A prática da justiça restaurativa vem sendo debatida e utilizada em vários países, apresentando-se como uma convergência de esforços e reflexões no sentido de construir formas de resolução de conflitos que ajudem as pessoas a entrarem em contato com os outros e com elas próprias. A justiça restaurativa promove a responsabilização não só das pessoas envolvidas no conflito, mas também de toda a rede social afetada direta ou indiretamente pela situação conflituosa.

A realização dos círculos restaurativos e de construção de paz se dá em locais que necessitam de auxílio para a resolução de problemas e conflitos, oferecendo a oportunidade de diálogo a todos, já que os pilares percorridos neste processo são construídos pelos próprios participantes, estes que detêm o poder e a responsabilidade de tomar decisões e encontrar a melhor solução para todos os envolvidos.

Conforme Vasconcelos (2008) o facilitador, nos círculos, tem um papel importante, pois é esse o indivíduo responsável por conduzir os diálogos, tem a função de mero guardião da qualidade da comunicação, e deve se aproximar ao máximo das condições ideais. Esse processo ocorre nos círculos de práticas restaurativas e construção de paz que tratam os conflitos inerentes à vida social e, portanto, não necessariamente devam ser resolvidos, mas que tragam a todos suas responsabilidades, seu sentimento de pertencimento à essa comunidade.

Nas palavras de Pranis e Boyes-Watson (2011, p. 16):

> O círculo de construção de paz é, acima de tudo, um lugar para criar relacionamentos. É um espaço em que os participantes podem se conectar uns com os outros. [...] O círculo pode ajudar a fortalecer a família, dando a seus membros a chance de reconhecer seus próprios recursos. [...] O círculo de construção de paz é um lugar para se adquirir habilidades e hábitos para formar relacionamentos saudáveis, não só dentro do círculo, mas também fora dele.

De acordo com Zehr (2008), o modelo restaurativo se caracteriza pelo envolvimento de todos os que tenham interesse em um conflito específico, em que buscam identificar e enfrentar coletivamente os problemas, as necessidades e as obrigações deles oriundas, com o objetivo deliberado de sanar e resolver, da melhor forma, os prejuízos eventualmente causados. Logo, não se refere somente ao estabelecimento de acordos entre os sujeitos envolvidos, mediados por terceiros imparciais, através dos quais se objetiva chegar a uma resolução de conflitos intersubjetivos, coletivos ou difusos.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O objetivo deste trabalho é de analisar a aceitação e a aplicabilidade do Projeto "Onde a Paz e a Saúde se encontram: Construindo a Paz pela palavra e pela ação – Gestão integrativa de pessoas" da Secretaria Municipal de Saúde, no qual serão utilizados os dados que foram coletados pela Comissão de Paz, por meio do Núcleo de Educação Permanente em Saúde (NEPS) do referido órgão público.

Para fundamentar as questões levantadas por este trabalho, foi necessária também uma análise bibliográfica, disponíveis em Websites e em livros, cujos autores foram devidamente citados ao longo deste.

Para que esse objetivo seja atingido, foi necessária uma pareceria com o respectivo órgão público, uma vez que os questionários foram aplicados ao longo da implementação do projeto instaurado pela Secretaria da Saúde. Quanto à quantificação das respostas e a posterior tabulação e análise, foi realizada pelo autor deste artigo.

A pesquisa de campo foi realizada pela coordenação do projeto "Onde a Paz e a Saúde se encontram: Construindo a Paz pela palavra e pela ação – Gestão integrativa de pessoas". Tais dados foram coletados através de questionários semiabertos, aplicados após a realização de alguns dos Círculos de Construção de Paz. Este foi aplicado para 81 (oitenta e um) servidores municipais, em diversas UBSs da região urbana e rural, do município, no ano de 2016, enquanto o projeto ainda era penas um "projeto piloto", prestes à sua efetiva implementação.

O questionário aplicado é composto por 16 (dezesseis) ações específicas de assinalar e uma questão, no verso, de descrever. Estas que tinham o objetivo de traduzir a opinião acerca das ações que foram efetivamente aplicadas durante os Círculos de Construção de Paz.

Nestas ações, o servidor assinalava, para cada ação específica, somente uma das 4 (quatro) opções: não atendeu, atendeu parcialmente, atendeu e atendeu plenamente. Para fins de pesquisa, as opções “não atendeu” e “atendeu parcialmente”, serão consideradas como não atingiu com êxito os objetivos, e as opções “atendeu” e “atendeu plenamente” como sendo satisfatório os resultados, ou seja, atingiu o objetivo proposto.

O projeto está em implementação em toda a rede da Secretaria Municipal de Saúde, porém, atualmente, não há servidores interessados em realizar as atividades, mesmo com o grande número de facilitadores formados e capacitados para tal função.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

De acordo com Minayo (2001), utilizar os métodos quantitativos em pesquisas é mostrar dados, indicadores entre outros meios e/ou produzir modelos teóricos com elevada aplicabilidade prática, no qual foi objetivo desta pesquisa. Complementa a autora, que a pesquisa qualitativa é um importante instrumento utilizado durante a investigação científica, uma vez que necessário reconhecer a complexidade do objeto estudado.

Com isso, a partir dos questionários aplicados pelo Núcleo de Educação Permanente em Saúde (NEPS), verificou-se uma grande aceitação do Projeto, assim como dos Círculos de Construção de Paz. Uma vez que, em sua maioria, as ações questionadas obtiveram excelentes resultados, ou seja, os servidores participantes apontaram que os objetivos de tais Círculos foram atendidos.

Quanto ao conteúdo trabalhado durante os Círculos, a grande maioria dos servidores expressaram que os mesmos atingiram as suas expectativas. Contudo, destaca-se que para 8,62% dos questionados, tais conteúdos atingiram parcialmente, assim, possivelmente abrindo um precedente para que outros conteúdos sejam acrescentados ao projeto ou que alguns sejam revistos.

Já sobre a carga horária utilizada para a realização dos Círculos, chamou atenção para o percentual de 22,57% que disseram “atendeu parcialmente”. Com isso, pode-se presumir que a carga horária de 1h30min a 2h, em que geralmente são disponibilizadas para a aplicação dos Círculos (durante o horário destinado às reuniões de equipe), possam ser insuficientes para as reflexões emergentes a partir da dinâmica do projeto; ou seja, os participantes gostariam que tivesse um horário mais ampliado.

Da metodologia utilizada, identificou-se que quase todos os participantes compreenderam e aceitaram os métodos desenvolvidos durante a aplicação dos Círculos, em que 58,65% responderam “atendeu” e 40,38% e “atendeu plenamente".

Se a houve contribuição para qualificar a comunicação entre os servidores, novamente, quase todos os questionados, responderam que tal ação se concretizou. Logo, evidenciando um dos principais objetivos dos Círculos: a comunicação entre os participantes, em que os mesmos puderam ter um momento de escuta e fala uns com os outros, assim como de expor suas opiniões e compreender e respeitar os posicionamentos dos demais. Conforme Lombardi (2010), a comunicação é a troca de informações, ideias e sentimentos; processo que mantém os indivíduos em contato permanente, propiciando a interação. Então, é possível concluir que a comunicação, é parte essencial para a qualidade da relação interpessoal no ambiente de trabalho e é esse o objetivo proposto e atingido por tal atividade desenvolvia.

Contudo, chamou atenção no item sobre a iniciativa à participação dos questionados, em que 9,23% respondem “atendeu parcialmente”, ora alguns não se sentiram confortáveis para falar, não tiveram um momento para expor suas ideias ou alguma prática não proporcionou tal ação.

Mesmo assim, quando questionados sobre as vivencias realizadas durante a realização dos Círculos, os servidores, em sua grande maioria, responderam que houve momentos em que puderam se relacionar e compartilhar suas aprendizagens. Uma vez que, para 49,37% dos questionados, tal ação “atendeu” e ajudou a se sentirem valorizados quanto às suas contribuições do grupo, assim como para 47,70%, que responderam “atendeu plenamente”. Paulo Freire, grande educador e um símbolo da luta pela educação, traz uma reflexão a respeito da importância do ato de praticar, ou seja, compartilhar as experiências e vivências.

Já, quanto às ações voltadas aos facilitadores, se destacaram alguns aspectos, como: sobre a pontualidade e o cumprimento dos horários, 18,41% responderam “atendeu

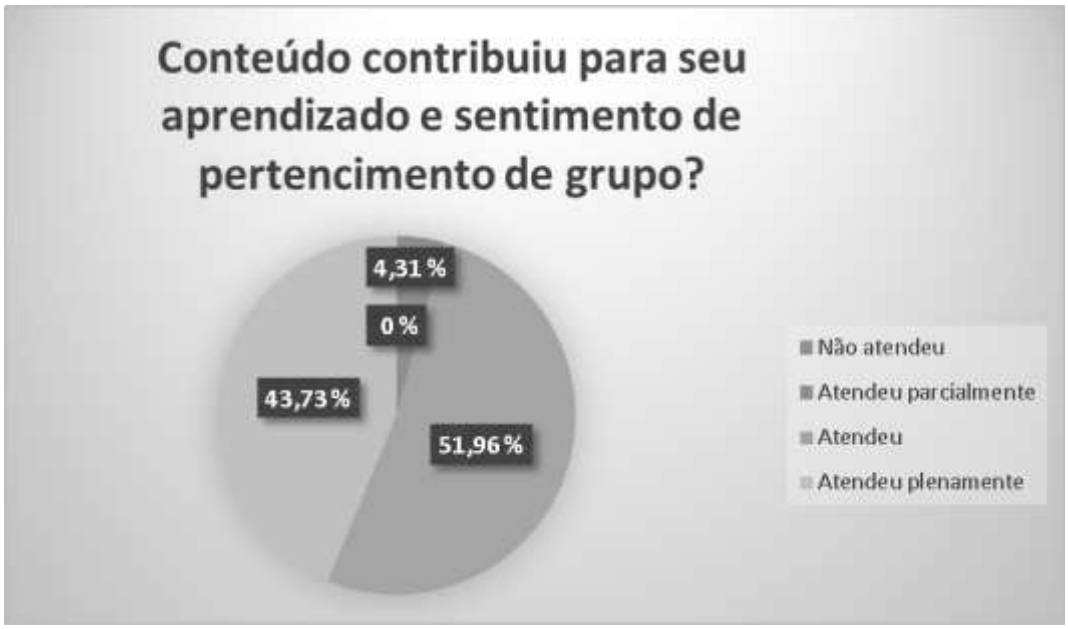
parcialmente", ou seja, provavelmente houve atrasos da equipe aplicadora; se os facilitadores deixaram claro os objetivos da dinâmica 7,61% também responderam "atendeu parcialmente", assim concluindo que alguns participantes não conseguiram compreender alguma atividade específica; quanto à qualidade do material e da linguagem utilizada, 9,57% também responderam "atendeu parcialmente", ou seja, novamente alguns participantes não conseguiram identificar e compreender o que estava sendo dito e utilizado pelos facilitadores. Contudo, se os facilitadores foram educados, atenciosos e prestativos, a grande maioria dos questionados confirmaram tal ação, demonstrando o reconhecimento aos colegas servidores que estavam desenvolvendo as atividades nos Círculos.

E, uma ação que também chamou bastante atenção, foi se o local estava adequado ao número de participantes, em que 17,61% responderam "atendeu parcialmente" e 1,96% que "não atendeu". Logo, identifica-se que, como os Círculos foram aplicados nos locais de trabalho, ou seja, nas próprias Unidades Básicas de Saúde, e estas provavelmente não possuem uma sala adequada para tais atividades, como a aplicação do Círculo, consequentemente a falta de infraestrutura e até mesmo um espaço mais calmo e silencioso (em virtude do barulho externo), foram preponderantes para tal percentual.

Sobretudo, dentre as 16 (dezesseis) ações específicas que foram questionadas, destaca-se 4 (quatro). Uma vez que podem ser consideradas mais relevantes e significativas aos objetivos desta pesquisa sobre o Projeto "Onde a Paz e a Saúde se Encontram: Construindo a Paz pela palavra e pela ação – Gestão Integrativa de pessoas".

O Gráfico 1 apresenta os dados tabulados referente ao questionamento em que o conteúdo abordado no círculo, contribuiu para o aprendizado do servidor e o sentimento de pertencimento do grupo no qual o mesmo faz parte.

Gráfico 1 – Conteúdo contribuiu para seu aprendizado e sentimento de pertencimento de grupo



Fonte: Elaborado pelo autor.

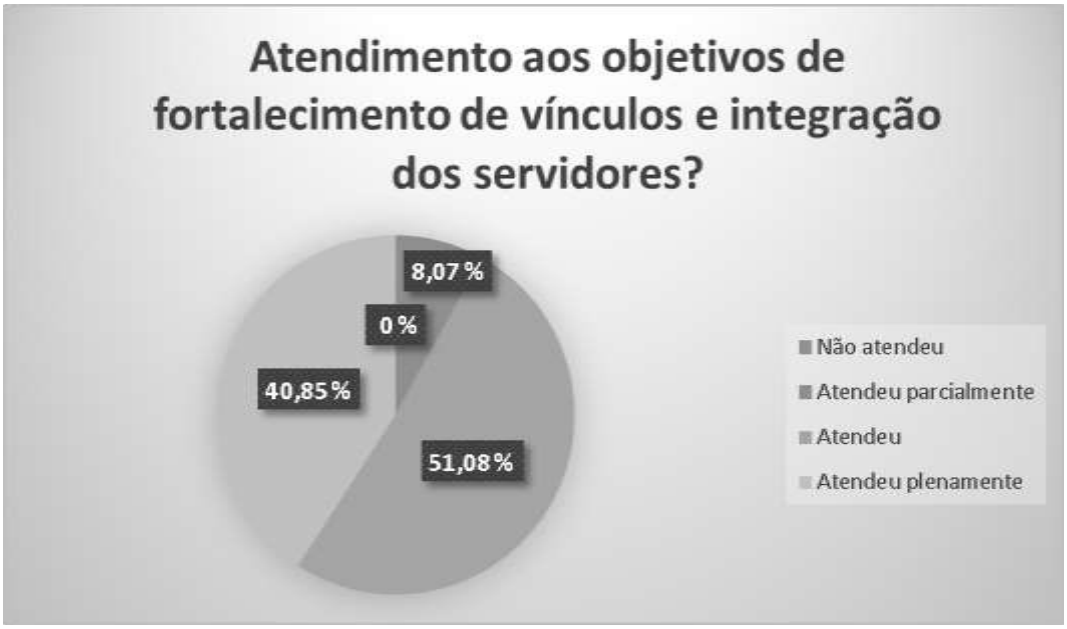
Conforme se pode observar no Gráfico 1, tal questionamento tenta mensurar e relacionar o que fora debatido durante a realização do círculo com os conteúdos desenvolvidos à prática dos servidores, ou seja, se tais aprendizagens contribuíram para que estes sentissem pertencentes ao grupo. Neste sentido, observa-se que a grande maioria, cerca de 51,96%, responderam que "atendeu plenamente", ou seja, atingiu com êxito, para esse percentual, o objetivo de tal atividade. E, fica mais ainda evidente se este percentual for somado aos que responderam "atendeu", totalizando 95,96%.

Com isso, pode-se verificar que com as realizações das práticas restaurativas trazem ao grupo de forma colaborativa e pacificadora compreender a situação no meio em que se encontram. Com isso, Fiorelli (2014, p. 268) elucida como são as relações/ações humanas:

> As ações humanas, complexas por sua natureza, devem ser analisadas sob a ótica de quem as pratica, dos estímulos internos e externos que as motivam e, também, de acordo com o contexto em que ocorrem. Há comportamentos que se manifestam pela livre vontade do agente, que, consciente e deliberadamente, opta por assim fazê-lo; outros, originam-se em complexas conexões provenientes de estados emocionais e de componentes orgânicos que escapam à deliberação do indivíduo. O que as caracteriza, em geral, são as circunstâncias em que acontecem; assim, não é possível analisar qualquer comportamento humano desvinculado do contexto em que se dá.

O Gráfico 2 apresenta os dados referente ao questionamento sobre os vínculos e relações e a integração entre os servidores no ambiente de trabalho.

Gráfico 2 – Atendimento aos objetivos de fortalecimento de vínculos e integração dos servidores



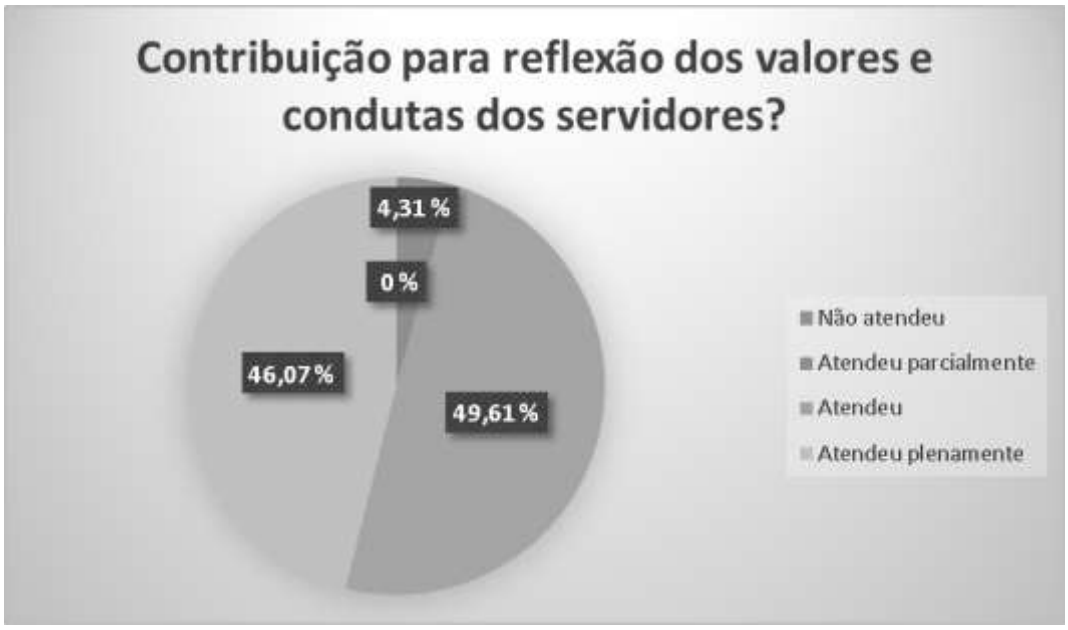
Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação aos resultados obtidos, pode-se perceber que a maioria dos servidores responderam que “atendeu”, ou seja, 51,08%. E, que “atendeu plenamente” foram 40,85%. Mostrando que o Projeto foi bem aceito pelos servidores, que tais objetivos foram alcançados e obteve integração entre eles.

Contudo, destaca-se que 8,07% responderam que “atendeu parcialmente”, ou seja, praticamente 9 (nove) servidores identificaram alguma particularidade, no que se refere ao fortalecimento destes vínculos e a integração entre os mesmos.

O Gráfico 3 apresenta informações acerca das reflexões de valores e condutas dos participantes, estas que foram desenvolvidas durante os círculos de construção de paz. Tal Gráfico tem por objetivo mostrar questões pertinentes à ética no local de trabalho dos servidores municipais.

Gráfico 3 – Contribuição para reflexão dos valores e condutas dos servidores.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 3 mostra que de fato, os círculos, contribuem para a reflexão dos valores e das condutas dos servidores, identificando altos índices de satisfação por parte dos questionados. Uma vez que, somando os que responderam “atendeu plenamente” aos que responderam “atendeu”, se obtém um somatório de 95,68%.

O Gráfico 4 apresenta os dados referente às dinâmicas que efetivamente são realizadas nos círculos de construção de paz, se elas proporcionaram segurança, respeito e igualdade entre os participantes.

Gráfico 4 – As dinâmicas proporcionaram segurança, respeito e igualdade entre os integrantes do grupo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, o Gráfico 4 expressa bastante os princípios de tal Projeto, uma vez que a grande maioria dos servidores, ou seja, 62,93%, responderam que participantes “atendeu plenamente”, mostrando que as dinâmicas proporcionaram segurança, respeito e igualdade entre os participantes. Destaca-se, também, que se for somado aos que responderam “atendeu”, se obtém os 100% de aprovação.

É importante ressaltar que em nenhuma destas ações específicas destacadas por gráficos, nenhum servidor respondeu “não atendeu”. Assim, evidenciando os consideráveis níveis de satisfação que traduziram a opinião deles quanto às ações que vem sendo praticadas durante o processo de Construção da Cultura de Paz na SMS.

É pertinente destacar também as 4 (quatro) respostas da questão no verso do questionário: “De que forma os círculos de Construção de Paz contribui para o seu processo de trabalho profissional e pessoal? ”.

Estas respostas expressam consideravelmente a opinião do servidor quanto a contribuição dos Círculos de Construção de Paz. Conforme Foucault (FOUCAULT, 2010, p. 6-7 apud BRASIL, 2013, p.11):

> A opinião e a expressão, como manifestações de vida, são produtos que resultam de sentimentos individuais e personalíssimos. Opinar e expressar são ações formais primárias, iniciadas, sobretudo, pela necessidade vital que o indivíduo tem de cuidar de si mesmo, ou um cuidado de si mesmo [...]".

Assim, tais opiniões e reflexões, tornam-se apropriados para a análise que está sendo desenvolvida neste artigo.

"Ajudou a refletir mais sobre os problemas do dia a dia ter mais soluções tanto no trabalho quanto a vida pessoal. " (Servidor A)

"Contribuiu com maior aprendizado, a ter uma visão melhor do mundo e das pessoas, que nós não podemos só cuidar dos outros, mas primeiramente cuidar de nós mesmos. " (Servidor B)

"Contribuem para agrupar mais a equipe de trabalho, e uma conscientização de como podemos melhorar nosso dia a dia." (Servidor C)

"No adequado tratamento e convívio com colegas de trabalho e com usuários do SUS. " (Servidor D)

Neste sentido, identifica-se que a maioria dos servidores conseguiram compreender os objetivos das práticas do Projeto. Posto que, refletiram sobre suas ações individuais e coletivas, tanto no meio profissional, quanto à vida pessoal. Expressaram o aprendizado que tiveram com tais práticas, em que o cuidado consigo e com os outros é fundamental para uma visão melhor do mundo. E, que as propostas agregam e fizeram refletir quanto às relações pessoais e profissionais, do dia-a-dia, em suas respectivas equipes de trabalho, assim como no tratamento adequado aos usuários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que a introdução das práticas restaurativas em várias esferas da sociedade tem-se tornado mais frequente, devido aos grandes resultados que estão proporcionando. E também, os benefícios que esta tem deixado é, cada vez mais, presente, e que através deste novo modo de

enfrentar as adversidades do cotidiano, o indivíduo está sendo beneficiando, que consequentemente, atinge toda a sociedade.

Neste sentido, e com o intuito de amenizar situações adversas no cotidiano dos servidores, que a Secretaria Municipal de Saúde de Caxias do Sul, busca no Projeto "Onde a Paz e a Saúde se encontram: Construindo a Paz pela palavra e pela ação – Gestão integrativa de pessoas", este que faz parte do Programa Municipal de Pacificação Restaurativa, desenvolver alternativas, afim de diminuir os impactos que os problemas de relacionamento e de trabalho trazem a todos, gerando também sofrimento e degradação da saúde dos servidores.

Os dados e grupos que tive acesso, constatei que sempre houveram ampla liberdade para melhor estruturarem a implementação das práticas restaurativas e com isso, fortalecerem estratégias de difusão da cultura de paz, previstas como objetivos do Programa Caxias da Paz. A realização de círculos de construção de paz, contaram, até o momento, sempre com a participação dos servidores voluntários da secretaria municipal de saúde, isso revelou-se essencial para o sucesso no desenvolvimento das ações nas repartições públicas.

Cada departamento ou setor, procurou organizar-se levando em consideração o tempo disponível, a carga horária dos servidores e a disponibilidade para a realização das atividades dos círculos. Uma vez que nesta área, a pesquisa evidenciou uma pequena deficiência a ser reformulada para as futuras aplicações.

As ações desenvolvidas para a implementação do projeto favoreceram condições que facilitaram um processo acolhedor para o desenvolvimento da cultura de paz no município.

Sobretudo, após esta pesquisa e a análise dos dados, culminou um outro e grande desafio para um futuro: como mensurar o nível de alcance deste projeto? Uma vez que parte da sua meta é o subjetivo do servidor, sua consciência, sua forma de pensar e refletir sobre as questões que estão expostas no seu dia a dia.

Ou seja, como ir além dos questionários aplicados, dos dados coletados e dos gráficos gerados neste artigo? Tal desafio impõem um trabalho árduo, pois conhecer o comportamento humano é um dos desafios constante da nossa atualidade. Como aliada a esse estudo vem a psicologia social, que conforme Rodrigues (2009) tem como proposta, refletir, criticamente, sobre as práticas humanas e as dinâmicas sociais, a fim de compreendê-las sob a perspectiva da construção da subjetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, C. Z. B. **Mediação e justiça restaurativa**: A humanização do sistema processual como forma de realização dos princípios constitucionais. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERTACHINI, L. **A comunicação terapêutica como fator de humanização da Atenção Primária**. Revista: O Mundo da Saúde, São Paulo.2012, p. 519.

BOYES W. C.; PRANIS, K. **No coração da esperança: guia de práticas circulares**. 1 ed. Brasileira. Porto Alegre: TJ do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

BRANCHER, L. **A paz que nasce de uma nova justiça**: paz restaurativa – 2012 a 2013 – um ano de implantação de justiça restaurativa como política de pacificação social em Caxias do Sul. Porto alegre: TJ do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. p. 11-25.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à opinião e à expressão**. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Brasília, 2013. p.11.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Projeto Promoção da Saúde**. As Cartas da Promoção da Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Projeto Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria n. 1820, de 13 de agosto de 2009.** Dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde. Diário Oficial da União. 14 de agosto de 2009; Seção 1, n. 155.

CAXIAS DO SUL. **Lei Municipal nº 7.754 de 29 de abril de 2014**. Institui o Programa Municipal de Pacificação Restaurativa e dá outras providências.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Justiça Restaurativa**: o que é e como funciona. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62272-justica-restaurativa-oque-e-e-como-funciona. Acesso em janeiro de 2018.

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. 1946. http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html. Acesso em fevereiro de 2018

FIORELLI, J. O. MANGINI, R. C. R. M. **Psicologia Jurídica**. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTIÇA PARA O SÉCULO XXI: Instituindo Práticas Restaurativas. **Semeando justiça e pacificando violências**. Porto Alegre: Nova Prova, 2008a.

LANE, S. T. M. **O que é psicologia social**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

LOMBARDI, M. F. S. & BRITO, E. P. Z**. Incerteza subjetiva no processo de decisão estratégica**: uma proposta de mensuração. RAC, v. 14, 2010.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Carta de Ottawa. In: Brasil. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). **Promoção da Saúde**: Carta de Ottawa, Adelaide, Sundsvall e Santa Fé de Bogotá. Brasília: Ministério da Saúde (MS) /IEC; 1986.

PELIZZOLI, M. L. & SAYÃO, S. (orgs.) **Diálogo, conflito e práticas restaurativas**. EDUFPE, 2012.

_____. **A importância da Justiça Restaurativa** - em direção à realização da justiça. Publicado em: Cultura de Paz – gênero e diversidade. 2014. https://www.ufpe.br/documents/623543/624496/A_import%C3%A2ncia_da_JR.pdf/c28920cd-8a67-4726-a4a4-58109ebd9f76. Acesso em fevereiro de 2018.

PRANIS, K. **Processos Circulares**. Trad. Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2010.

RODRIGUES, A.; ASSUMAR, E. M. L.; JABLONSKI, B. **Psicologia Social.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. Revista de Administração Pública. Políticas públicas- Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

VASCONCELOS, C. E. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**: modelos, processos, práticas e aplicações. São Paulo: Método, 2008.

ZEHR, H. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre o crime e a justiça. Trad. Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

O Regime Jurídico Único de Santo Antônio da Patrulha: uma análise da adequação aos requisitos da legislação[1]

Ana Cristina Salazar[2]

Samuel Vinícius Bonato[3]

RESUMO

O presente artigo pretende realizar uma análise do Regime Jurídico Único do município de Santo Antônio da Patrulha/RS, a fim de propor adequações à legislação vigente. Para tanto, inicialmente, será realizada uma pesquisa do referencial teórico sobre o tema, inclusive com a identificação dos disciplinamentos abordados no regime jurídico, a partir das previsões constitucionais. Tomando por base o referencial teórico estudado, o trabalho foca-se na identificação das principais lacunas existentes na legislação ora analisada. A partir dessa identificação, serão elaboradas proposições de melhorias ou correções, a fim de propiciar um melhor entendimento e uma melhor aplicabilidade da norma. Para avaliação e validação das propostas corretivas, as mesmas serão apresentadas a um grupo focado, constituído por um corpo técnico especializado na temática, para que as referidas proposições atinjam a finalidade proposta, de efetivamente qualificar o Regime Jurídico do município.

Palavras-chave: Regime Jurídico Único. Lacunas. Sugestões de melhorias.

ABSTRACT

The presentarticleintendstodoananalysisoftheUniqueJuridicalRegimentof Santo Antônio da Patrulha City, Rio Grande do Sul State, in order to propose adjustments to the existing legislation. To do so, initially, a research of the theoretical reference on the subject will be

[1] Artigo apresentado a Universidade Federal do Rio Grande - FURG, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

[2] Discente do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Polo Universitário Santo Antônio da Patrulha, RS.

[3] Professor Orientador. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016), possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande (2004) e MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (2008). Experiência de 15 anos em implantação de Sistemas de Gestão, atualmente é Professor Adjunto na FURG, atuando no Ensino e Pesquisa com foco em Inovação em Logística, Gestão de Projetos e Gestão Ambiental.

done, including the identification of the disciplines addressed in the Juridical Regiment, base don the constitutional provisions. Base don the theoretical frame work studied, the work focuses on identifying the main gaps in the legislation analyzed. From this identification, propositions of improvements or corrections will be elaborated, in order to provide better understanding and applicability of the standard. For evaluation and validation of corrective proposals, they will be presented to a focused group, made up of a technical staff specialized in the subject, so that said proposals reach the purpose, to effectively qualify the Juridical Regiment of the city.

Keywords: Unique Juridical Regiment. Gaps. Suggestions for improvements.

1 INTRODUÇÃO

Frente às disposições constitucionais previstas no artigo 39, da Carta Maior, todos os entes federados, no âmbito de sua competência, instituirão regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

A partir desta determinação constitucional, no município de Santo Antônio da Patrulha, RS, o Regime Jurídico está instituído pela Lei Complementar n.º 035, de 7 de outubro de 2005, que prevê princípios, regras, deveres, direitos e demais normas referentes à relação entre servidores e ente público, enquanto na iniciativa privada tais relações de trabalho estão previstas na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho).

Desde sua expedição a norma municipal já sofreu diversas alterações para melhor aplicação e para correção de disciplinamentos dúbios, porém ainda existem lacunas na lei que podem dificultar a aplicação por parte do empregador e, consequentemente, causar problemas na relação de trabalho entre servidores e órgão público, bem como deixar dúvida quanto a determinadas condutas que devem ser praticadas pelos servidores, em sua atuação funcional.

Nesse sentido, cabe uma revisão do Regime Jurídico dos Servidores de Santo Antônio da Patrulha, a fim de identificar as principais lacunas e suas implicações, bem como para, a partir daí, propor soluções de melhorias no texto da lei, por meio de alterações reacionais.

Para tanto, o objetivo geral desta pesquisa refere-se à identificação das principais lacunas existentes na lei que trata do regime jurídico municipal de Santo Antônio da Patrulha. Como objetivos específicos estão definidos: analisar a citada legislação municipal, identificar

as principais lacunas existentes, e sugerir melhorias ou correções a fim de torná-la mais clara e melhor aplicável.

Assim, a primeira seção do presente artigo abordará o referencial teórico sobre o tema, inclusive com a identificação dos disciplinamentos abordados no regime jurídico. Já a segunda seção tratará da metodologia utilizada para a pesquisa. A última seção irá abordar os resultados e as discussões sobre a temática.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Legislação

O Brasil constitui-se como um Estado democrático de direito, conforme assentado em sua ordem constitucional[4] tendo sua organização político-administrativa se estruturado na seguinte forma: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, são princípios centrais do Estado brasileiro a república, a federação e a soberania popular.

Se consideradas sob o aspecto global, as garantias de existência constitucional consubstanciam-se na vinculação de todos os poderes públicos, ou seja, do legislativo, do executivo e do judiciário à constituição. Ademais, a existência da constituição alicerça-se nas competências de controle, políticas e jurisdicionais, referentes ao cumprimento de seus dispositivos (CANOTILHO, 2003).

Entende-se, aqui, que a Constituição se estabelece como a lei fundamental e suprema de um Estado, definindo a normas quanto à estruturação, formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, bem como define as competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos (MORAES, 2014). A Constituição é, em síntese, a

[4] Preâmbulo da Constituição Federal: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Lei Maior, que dá as linhas gerais de formação, organização e conduta para todo o Estado, a partir da qual, é estruturado todo o sistema jurídico (MENDES; BRANCO, 2015).

Tanto o Estado unitário quanto o Estado federal, trazem consigo pressupostos do surgimento de governos locais, os quais têm a possibilidade de se auto-organizar, inclusive sob os aspectos dos poderes políticos, visando sempre os interesses próprios dos cidadãos locais, afinal é nos municípios que os cidadãos são atendidos diretamente pelas ações do poder público (CANOTILHO, 2003).

O poder executivo contempla as mais diversas e variadas atividades, especialmente envolvendo ações típicas de representação e chefia do governo; da administração em geral; de estabelecimento das diretrizes políticas da administração; bem como de disciplina das atividades de gestão, cabendo-lhe a iniciativa de determinados projetos de lei, a expedição de regulamentação para a execução adequada de leis, entre outras prerrogativas. Nesse sentido, cabe esclarecer que no executivo que são realizadas todas as ações que permitem o atendimento aos cidadãos, por intermédio dos serviços públicos realizados, ou postos à disposição de quem necessite (MENDES; BRANCO, 2015).

O princípio da legalidade aplicado à administração pública está expressamente previsto no comando do art. 37 da Constituição Federal.[5]. A isso significa dizer que a atividade administrativa sempre depende de lei e a ela deve obediência, a administração pública nada pode fazer senão o que a lei determina, pois esta é a voz do povo representado no parlamento, é a autorização ou não para a prática de determinada ação administrativa. Assim, está a administração pública totalmente sujeita aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum (MEIRELLES, 2016). Essa pode ser considerada a maior distinção entre a atividade pública e a atividade privada, pois enquanto nesta é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, naquela só é possível realizar o que a lei expressamente autorize.

Especificamente quanto ao ordenamento jurídico no serviço público, a Constituição define, no artigo 39, que todos os entes federados, no âmbito de sua competência, instituirão regime jurídico único e planos de carreira, para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988).

Um entendimento mais flexível do art. 39, da Carta Maior, preconiza que o regime jurídico não teria de ser necessariamente igual para todos os servidores de todas as pessoas

[5] Constituição Federal, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]:"

componentes da administração direta, autárquica e fundacional. Poderia haver servidores regidos por normas estatutárias e outros, sujeitos à lei trabalhista, desde que, compondo esse conjunto de regras um regime, seja ele uniformemente aplicável em todos os entes mencionados no art. 39, da Constituição Federal, dentro de cada esfera política (MELLO, 2009).

Nesse diapasão, a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, alterou o art. 39 da Constituição[6], permitindo a adoção, pelos entes públicos, do regime contratual, eliminando a exigência da unicidade de regimes jurídicos (QUEIROS, 2002). Contudo, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n.º 2135 (Medida Liminar), no Supremo Tribunal Federal, contra a redação dada ao artigo 39, da Carta Maior, pela Emenda 19/98, sendo que em 20 de agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão liminar nos autos, para suspender a eficácia do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação dada pela referida Emenda..[7]

A citada decisão baseou-se em vício de tramitação da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998 e, assim, restaurou os efeitos da redação original do artigo 39, na qual continha o "regime jurídico único", com efeitos *ex nunc*, ou seja, daquela ocasião em diante. Portanto, foi restaurada a exigência de um único regime jurídico para os servidores das pessoas jurídicas de direito público da administração pública, incluindo administração direta, autarquias e fundações.

Para um melhor entendimento da matéria aqui abordada, cabe esclarecer o conceito de servidor público, que caracteriza como uma espécie de servidor estatal, composta pelos detentores de cargo ou emprego no âmbito da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, incluindo as esferas dos Poderes Judiciário e Legislativo, submetidos a um regime legal ou estatutário (MELLO, 2009).

As regras sobre relação entre servidores e ente público empregador, bem como as normas para atuação dos servidores, encontram-se disciplinadas no regime jurídico único, como será observado na próxima seção.

---

[6] "Art. 39.A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes." (Redação da emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998).

7 ADI 2135 MC, rel. Min. Néri da Silveira, rel. p/ ac. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, publicado em 07/03/2008.

2.2 O regime jurídico único

O regime jurídico único corresponde ao conjunto de regras que disciplina determinado instituto, estabelecendo normas para a nomeação, aposentadoria, estabilidade, acumulação de cargos, bem como deveres, direitos e demais aspectos da vida funcional do servidor público (CUNHA, 2015). Conforme já mencionado, o Regime Jurídico deve existir, em cada ente federado, quais sejam União, Estados, Municípios e Distrito Federal, por força das disposições constitucionais vigentes.

Nesse sentido destaca-se que a Constituição de 1988, originalmente, rompeu com o tradicional modelo de gestão que admitia a existência de vários regimes jurídicos para os servidores da administração pública. Como consequência da adoção de um regime jurídico único, os entes públicos tiveram uma elevação excessiva de despesas, em virtude da paridade entre remuneração, proventos e pensões, estabelecida pelo artigo 40, da Carta Magna, sem a correspondente base atuarial para tal tipo de benefício (QUEIROZ, 2002).

A Constituição define que os municípios têm autonomia para instituir, por lei de iniciativa do Prefeito, o Regime Jurídico dos servidores municipais. Também cabe ao executivo, através de lei, criar, transformar e extinguir cargos, funções ou empregos públicos e por ato administrativo, nomear e exonerar seus titulares, observados os princípios constitucionais aplicáveis na espécie (BRASIL, 1988).

Existem alguns teóricos que defendem a possibilidade de escolha do regime a ser adotado como único para os servidores públicos, ou seja, regime estatutário ou regime celetista, dentre os quais é possível destacar Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Ivan Rigolin, Toshio Mukai, e Antônio Álvares da Silva. Tais autores argumentam que no texto constitucional há referência a cargos, empregos e funções públicas, o que possibilitaria o vínculo celetista.

Uma corrente contrária defende a natureza exclusivamente estatutária do regime único, com base no princípio federativo e na interpretação literal do texto constitucional contido no artigo 39. Dentre esses se destacam os autores Adílson Dallari, Lúcia Valle Figueiredo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Antônio Augusto Anastasia e Carlos Motta.

Cabe esclarecer que a Emenda Constitucional n.º 19/98, possibilitou a existência concomitante dos regimes estatuário e celetista em algumas administrações públicas de entes federados. Todavia, em 2007, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão liminar nos autos

da ADIn nº 2.135/DF, para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 4/06/98, em virtude de vício de tramitação da respectiva emenda, e assim restaurou os efeitos da redação original do art. 39, na qual continha o "regime jurídico único", daquela data em diante. (BRUNO; DEL OLMO, 2007)

Nesse sentido, restou mantida a exigência de um único regime jurídico para os servidores das pessoas jurídicas de direito público da administração pública (administração direta e autarquias e fundações).

Ainda sobre a exigência de regime jurídico único na administração pública, a interpretação *a contrario sensu* do art. 173, § 1.º, da CF, leva a inferir que, se o Constituinte determinou que o regime dos trabalhadores das empresas privadas é o celetista, aos servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional pública só resta o estatutário, pois de outra forma não haveria diferenciação entre público e privado, na relação empregatícia.

Outro o argumento que confirma a necessidade de regime único para o ente público seria o da interpretação literal do artigo 39 da Carta de 1988, no qual se afirma que os entes políticos "instituirão" o regime único. Nesse sentido, se adotado fosse o regime trabalhista, não estariam aqueles entes instituindo, mas apenas adotando regime que só pela União pode ser elaborado, na forma do artigo 22, I, da Constituição Federal (MOREIRA NETO, 1990).

Embora possa haver certa discussão acerca da possibilidade de instituição de outro regime, que não o único, na administração pública, é possível afirmar que a própria Constituição Federal coloca uma pá de cal na questão, ao tratar dos servidores públicos nos artigos 39 a 41, nos quais institui uma série de regras para a constituição de um regime próprio e específico, diverso do trabalhista, no qual ela mesma faz expressa menção ao cargo público. Ademais, a Carta Magna certamente não determinou a instituição de regime jurídico único para permitir, posteriormente, que tal regime fosse desprezado e adotado o regime laboral comum (MELLO, 2009).

Especificamente no município de Santo Antônio da patrulha, o Regime Jurídico dos Servidores está instituído pela Lei Complementar n.º 035, de 7 de outubro de 2005, definindo o regime como estatutário. O primeiro regime jurídico promulgado foi em 1990, logo após o advento da Constituição de 1988, sendo atualizado pela nova norma de 2005.

A estrutura do Regime Jurídico analisado aborda os seguintes títulos: disposições preliminares, provimento e a vacância de cargos, as mutações funcionais, o regime de

trabalho, os direitos e as vantagens, o regime disciplinar, a seguridade social do servidor, a assistência à saúde e, por fim, as disposições gerais, transitórias e finais.

3 METODOLOGIA

Para o presente artigo foram utilizados referenciais teóricos sobre direito administrativo, tendo em vista que o tema abordado, sobre regime jurídico único de servidores públicos, encontra-se nessa área de saber. Também, foi utilizada a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que é a lei maior de nosso ordenamento jurídico, regrando inclusive a instituição dos regimes jurídicos no âmbito de todos os entes federados.

Após o referencial teórico será efetuada uma análise do Regime Jurídico dos Servidores Públicos de Santo Antônio da Patrulha, instituído pela Lei Complementar n.º 035, de 7 de outubro de 2005, mediante uma leitura minuciosa do citado diploma legal, a fim de verificar suas disposições e aplicações.

Após essa análise, serão sugeridas proposições de melhorias ou correções a fim de tornar a legislação analisada mais clara e melhor aplicável, melhorando as questões atinentes ao vínculo laboral entre servidor e serviço público, bem como em relação à atuação dos servidores públicos do município.

Para confirmar se as proposições estão adequadas, será feito um grupo focado, composto por dois servidores da área de recursos humanos, a Procuradora Geral do Município, uma Assessora Jurídica que atua na área de recursos humanos e pela Secretaria Municipal da Administração e Finanças, a fim de avaliarem se as referidas proposições estão adequadas, bem como sugerir melhorias nas mesmas.

Considerando a extensão da legislação analisada, e a forma de escrita da pesquisa, que se trata de artigo, serão sugeridas proposições de melhorias nos pontos entendidos como mais críticos, com base na análise e na apresentação ao grupo focado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise da Lei Complementar 035, de 7 de outubro de 2005, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos do município de Santo Antônio da Patrulha será realizada por títulos da lei e, dentro destes, pelas seções nas quais necessitam de alguma adequação.

O primeiro título, que trata das disposições preliminares, aborda disposições gerais sobre funções e cargos públicos, não apresentando necessidade de adequações.

O segundo título, que trata do provimento de cargos, abordando o concurso público; a nomeação; a posse e o exercício; a estabilidade; a recondução; a readaptação; a reversão; a reintegração; a disponibilidade e o aproveitamento; a promoção e a vacância.

Nesse título, na seção que aborda a posse e o exercício no cargo público, mediante concurso, artigo 14, seria importante acrescentar um parágrafo estabelecendo como se dá o prazo para a posse no caso de servidora encontrar-se em licença gestante no ato de nomeação, pois hoje não existe disciplinamento sobre o tema, e a servidoras tomam posse em licença e somente entram em exercício no término desta, ou seja, sem nunca terem contribuindo para o fundo de previdência, já iniciam com a licença maternidade a ser custeada com recursos deste fundo.

Assim, como forma de resolver essa situação, sugere-se a inserção do parágrafo 5.º, ao artigo 14 da lei, com a redação demonstrada no Quadro 1.

Quadro 1 - Inserção do §5.º ao artigo 14.

Redação atual	Nova redação
Não havia §5.° no artigo 14.	**§5.º** A servidora que se encontre em licença maternidade por ocasião da nomeação, terá início da contagem de prazo para a posse, no primeiro dia subsequente ao término da referida licença.

O terceiro título trata das mutações funcionais, abordando a substituição, a remoção e o exercício da função de confiança, não apresentado necessidade de adequação, pois se apresenta claro e objetivo.

Quanto ao quarto título, concerne as disposições sobre o regime de trabalho, com as seguintes abordagens: horário e ponto; serviço extraordinário e repouso semanal.

No que tange ao artigo 54, que define a jornada diária e semanal de trabalho, não há definição do intervalo mínimo e máximo intrajornada. Assim, faz-se necessário essa previsão, com o acréscimo do parágrafo segundo, renumerando o parágrafo único, junto ao citado artigo, conforme constante no Quadro 2.

Nesse título também há necessidade melhor elucidação quanto aos servidores não sujeitos ao controle de ponto, constante no artigo 56, que define o controle de frequência pelo ponto e na forma de regulamento para os servidores não sujeitos ao ponto. Contudo em momento algum há definição de quais são os servidores não sujeitos ao ponto. Na prática os servidores não sujeitos ao ponto são os nomeados para cargos e comissão e os designados para o exercício de funções de confiança.

Assim sendo, para uma melhor adequação do texto legal em questão, seria importante a inclusão de um parágrafo 4.º, ao artigo 56, conforme constante no Quadro 2.

Quadro 2 – Redação do artigo 54 e acréscimo §4.º ao art 56.

Redação atual	Nova redação
Art. 54. A jornada normal de trabalho de cada cargo ou função é a estabelecida na legislação específica, não podendo ser superior a oito horas diárias e a quarenta horas semanais. Parágrafo único. Para atendimento de serviços ininterruptos poderá ser determinada a jornada de trabalho de 12x36 horas (doze horas de trabalho por trinta e seis horas de folga), a ser regulamentada mediante Decreto Municipal.	Art. 54. A jornada normal de trabalho de cada cargo ou função é a estabelecida na legislação específica, não podendo ser superior a oito horas diárias e a quarenta horas semanais. **§1.º** Para atendimento de serviços ininterruptos poderá ser determinada a jornada de trabalho de 12x36 horas (doze horas de trabalho por trinta e seis horas de folga), a ser regulamentada mediante Decreto Municipal. **§2.º** No curso de cada jornada diária de trabalho superior a seis horas, deverá haver um intervalo mínimo de 30 minutos e máximo de três horas, consoante o regulamento o estabelecer, igualmente para descanso e alimentação do servidor.
Não havia §4.º no artigo 56.	**§4.º** - Os servidores não sujeitos ao controle do ponto são os nomeados para cargos e comissão e os designados para o exercício de funções de confiança.

No que tange ao quinto título, que trata dos direitos e vantagens, aborda vencimento e remuneração; vantagens; férias; licenças; afastamento para servir em outro órgão ou entidade; concessões; tempo de serviço; e direito de petição.

Nesse título, na parte que trata do vencimento, artigo 68, inciso II, define que o servidor perderá a parcela diária da remuneração proporcional aos atrasos, ausências e saídas antecipadas, iguais ou superiores a trinta minutos. Porém, essa disposição é contraditória ao previsto no artigo 56, inciso I, que define a tolerância de cinco minutos após o início ou término do turno de trabalho. Assim, faz-se necessária a alteração do inciso II, do artigo 68, conforme constante no Quadro 3.

No capítulo que trata das vantagens, no artigo 72 menciona que além do vencimento, serão pagas vantagens como "prêmio por assiduidade", contudo na seção que trata dessa vantagem, artigo 95, menciona "licença prêmio". Logo, faz-se necessário ajustar o texto tratando pela mesma terminologia tal vantagem, conforme Quadro 3.

O artigo 77 define que servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, ficará obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de três dias. O parágrafo único, do mesmo artigo, define que na hipótese de o servidor retornar ao Município em prazo menor do que o previsto para seu afastamento, restituirá as diárias recebidas em excesso, em igual prazo. Ocorre que, na prática, tal dispositivo não é cumprido, pois quando ocorre recebimento de diárias e não ocorre o deslocamento ou o servidor retorna ao Município em prazo menor do que o previsto, as diárias percebidas são descontadas na folha de pagamento subsequente. Assim, deve ser retificado o artigo 77, para essa previsão de fato aplicável, conforme Quadro 3.

O artigo 98-A, que trata das incorporações de cargo ou função de confiança e gratificações, encontra-se redigido de forma que deixa margem para várias interpretações:

> Art. 98-A O servidor detentor de cargo de provimento efetivo, que contar com mais de 5 (cinco) anos consecutivos de serviços prestados ao município, que exerceu, estiver exercendo ou vier a exercer cargo de confiança sob a forma de Cargo em Comissão ou Função de Confiança, ou perceber Gratificação Especial com vencimento fixo mensal, exceto gratificações específicas da saúde, por dois anos completos, consecutivos ou alternados, terá incorporado ao vencimento do cargo de provimento efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente a vinte por cento (20%):
>
> I. do valor da Função de Confiança;
>
> II. do valor da Função de Confiança correspondente, se provido em Cargo em Comissão;

> III. da diferença entre a remuneração do cargo efetivo e a do Cargo em Comissão, quando a este não corresponder Função Confiança;
>
> IV. do valor da Gratificação Especial com vencimento fixo mensal.

Pela atual redação, já foram feitas pelo menos duas interpretações possíveis. Uma que o servidor teria que ter os cinco anos de exercício no cargo de provimento o efetivo, para após incorporar as funções de confiança ou gratificações exercidas concomitante ao desempenho desse cargo. Outra que conta o tempo de exercício, por exemplo, de cargo em comissão anterior ao exercício do cargo de provimento efetivo para fins da incorporação, após atendido o requisito de cinco anos no cargo de provimento efetivo.

Assim, cabe ao administrador definir qual linha quer adotar, a fim de que a redação seja corrigida, a fim de tornar-se clara, sem margem para dúbias interpretações, com o vem ocorrendo na prática.

No tocante ao artigo 103, menciona que "não terá direito a férias o servidor que, no curso do período aquisitivo, houver tido mais de 32 faltas ao serviço, tiver gozado licenças para tratamento de saúde, por acidente em serviço ou por motivo de doença em pessoa da família, isoladamente ou em conjunto por mais de seis meses, embora descontínuos, e licença para tratar de interesses particulares por qualquer prazo." Aqui causa dúvida a licença por acidente em serviço interferir no direito as férias regulamentares, necessitando uma análise jurídica mais sobre a questão.

No caput do artigo 113, que trata da licença para tratar de assuntos particulares, define que a licença poderá ser concedida por iniciativa do servidor ou a critério da administração. Porém, de fato, só pode ser concedida se a administração autorizar e, assim sendo a redação deve ser retificada conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Alterações diversos artigos do Título Quinto

Redação atual	Nova redação
Art. 68 **-** O servidor perderá:	Art. 68 **-** O servidor perderá:
I - a remuneração dos dias que faltar ao serviço, bem como dos dias de repouso da respectiva semana, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível;	I - a remuneração dos dias que faltar ao serviço, bem como dos dias de repouso da respectiva semana, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível;
II - a parcela da remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências e saídas antecipadas, iguais ou superiores a trinta minutos, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível;	II - a parcela diária da remuneração proporcional aos atrasos, ausências e saídas antecipadas, **iguais ou superiores a cinco minutos**, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível;

III - metade da remuneração na hipótese prevista no parágrafo único do art. 145.	III - metade da remuneração na hipótese prevista no parágrafo único do art. 145.
Art. 72 - Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: I - indenizações; II - gratificações e adicionais; III – prêmio por assiduidade; IV - auxílio para diferença de caixa.	Art. 72 - Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: I - indenizações; II - gratificações e adicionais; III **– licença prêmio**; IV - auxílio para diferença de caixa.
Art. 77 **-** O servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, ficará obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de três dias.	Art. 77 **-** O servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, **terá o valor descontado na folha de pagamento subsequente ao ocorrido.**
Art. 113 **–** Por iniciativa do servidor ou a critério da administração, poderá ser concedida ao servidor estável licença para tratar de assuntos particulares, pelo prazo de até dois anos consecutivos, sem remuneração.	Art. 113 **–** Por iniciativa do servidor **e a** critério da administração, poderá ser concedida ao servidor estável licença para tratar de assuntos particulares, pelo prazo de até dois anos consecutivos, sem remuneração.

O título sexto aborda o regime disciplinar, dispondo sobre deveres; proibições; acumulação; responsabilidades, penalidade; e processo disciplinar em geral.

No que tange a deveres, proibições, acumulação e responsabilidades, não se observa necessidade de alteração no texto legal.

Quanto ao título que trata das penalidades, constata-se a necessidade de alteração no artigo 158, que trata da prescrição. Considerando a demora na apuração mediante procedimentos investigatórios administrativos, deveria ser aumentado o prazo prescricional, conforme constante no Quadro 4.

O parágrafo 4.º, do artigo 163, que trata da Sindicância Investigatória, também deveria ser alterado, passando prazo para deliberação do Prefeito, quanto ao resultado da investigação, passar de cinco dias úteis para trinta dias, uma vez que tramitam pelo gestor inúmeros documento e um prazo tão exíguo não se mostra suficiente para prolatar uma decisão. Assim, a redação deveria ser conforme demonstrado no Quadro 4.

No parágrafo 4.º, do artigo 164, que trata da Sindicância Disciplinar, há um erro gramatical que deve ser corrigido, a fim de evitar interpretações dúbias, pois onde consta a palavra “sindicato” o correto seria “sindicado”, referindo a quem está sofrendo a investigação, conforme Quadro 4.

O caput do artigo 165, que trata do prazo para decisão do prefeito, quanto o relatório final da Sindicância Disciplinar, também deveria ser alterado, passando prazo para deliberação, passar de dez dias úteis para trinta dias, uma vez que tramitam pelo gestor

inúmeros documentos, sendo que e um prazo tão exíguo não se mostra suficiente para prolatar uma decisão, conforme Quadro 4.

O artigo 185 define que da decisão final, são admitidos os recursos previstos nesta Lei. Contudo não define quem vai apreciar esse recurso. Logo, sugere-se nova redação conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Alterações do Título Sexto

Redação atual	Nova redação
Art. 158 **-** A ação disciplinar prescreverá: I - em cinco anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, ou destituição de função de confiança; II - em dois anos, quanto à suspensão; e III - em cento e oitenta dias, quanto à advertência.	Art. 158 - A ação disciplinar prescreverá: I - em cinco anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, ou destituição de função de confiança; II - **em três anos**, quanto à suspensão; e III - **em dois anos**, quanto à advertência.
Art. 163 - § 4º - A autoridade, de posse do relatório, acompanhado dos elementos coletados na investigação, decidirá, no prazo de cinco dias úteis: I – pela instauração de sindicância disciplinar; II – pela instauração de processo administrativo disciplinar, ou III – pelo arquivamento do processo.	Art. 163 - § 4º - A autoridade, de posse do relatório, acompanhado dos elementos coletados na investigação, decidirá, **no prazo trinta dias**: I – pela instauração de sindicância disciplinar; II – pela instauração de processo administrativo disciplinar, ou III – pelo arquivamento do processo.
Art. 164 - § 4º - Concluída a instrução o sindicato será intimado para apresentar defesa final no prazo de cinco dias.	Art. 164 -§ 4º - Concluída a instrução o **sindicado** será intimado para apresentar defesa final no prazo de cinco dias.
Art. 165 – A autoridade, de posse do relatório, acompanhado dos elementos coletados na instrução, decidirá, no prazo de dez dias úteis:	Art. 165 – A autoridade, de posse do relatório, acompanhado dos elementos coletados na instrução, decidirá, **no prazo de trinta dias**:
Art. 185 - Da decisão final, são admitidos os recursos previstos nesta Lei.	Art.185. Da decisão final, são admitidos os recursos previstos nesta Lei, **os quais serão apreciados pela Procuradoria Geral do Município, que emitirá parecer, a ser submetido ao Prefeito Municipal, para decisão final.**

O sétimo título trata da seguridade social do servidor, incluindo a previdência, remetendo para legislação própria que trata da matéria. Este título não apresenta necessidade de alterações.

O título oitavo trata da contratação temporária de excepcional interesse público, não necessitando de adequações.

O nono título trata da assistência à saúde. O artigo 200, desse título, define que o servidor terá direito, mediante opção, a plano de saúde que assegure, no mínimo, atendimento médico, hospitalar e odontológico, mediante sistema próprio ou convênio, nos termos da lei, como custeio paritário compartilhado entre o servidor e o Município. Porém, na prática, o plano de saúde oferecido não contempla atendimento odontológico e, assim sendo, esse atendimento deveria ser retirado da legislação, conforma Quadro 5.

Quadro 5 – Alterações do Nono Título, artigo 200.

Redação atual	Nova redação
Art. 200. O servidor terá direito, mediante opção, a plano de saúde que assegure, no mínimo, atendimento a: assistência médica, hospitalar e odontológica, prestada mediante sistema próprio do Município, ou mediante convênio, nos termos da lei, como custeio paritário compartilhado entre o servidor e o Município.	Art. 200. O servidor terá direito, mediante opção, a plano de saúde que assegure, no mínimo, atendimento a assistência médica e hospitalar, prestada mediante sistema próprio do Município, ou mediante convênio, nos termos da lei, como custeio paritário compartilhado entre o servidor e o Município. (suprimido odontológica)

Por fim, o décimo título trata das disposições gerais, transitórias e finais, não apresenta inconformidades, podendo permanecer com a atual redação.

Após a análise realizada, foi constituído um grupo focado, composto pela Procuradora Geral do Município, Digiane Silveira Stecanella; pela Assessora Jurídica Margere da Rosa Oliveira; pelo servidor responsável pelo serviço de recursos humanos, Ilton Sidnei de Borba; pela servidora do serviço de recursos humanos, Daiana Monteiro da Luz; e pela Secretária Municipal da Administração e Finanças, Cléia Juçara Airoldi, para que analisassem as sugestões a fim de aprová-las ou aprimorá-las para terem condições de implementação.

Assim, primeiramente as alterações propostas foram enviadas para cada integrante do grupo focado, bem como foi agendada uma reunião com o referido grupo, no dia 10 de abril de 2018, às 17 h, na Sala de Reuniões da Prefeitura Municipal, para apresentação e esclarecimentos sobre o trabalho realizado.

Após a leitura prévia das alterações propostas e da análise da apresentação sobre as mesmas, o grupo focado fez algumas sugestões.

Quanto à alteração do artigo 54, prevendo intervalo mínimo e máximo de intervalo entre as jornadas de trabalho, o grupo focado ponderou se não seria mais adequado o tempo máximo de intervalo ser de duas horas ao invés de três. Porém, após esclarecimentos sobre a

jornada de trabalho especial dos motoristas que atuam o transporte escolar, a qual hoje já tem intervalos maiores do que duas horas, o grupo considerou mais adequado prever a jornada máxima de intervalo de três horas, conforme aqui sugerido.

No que concerne a alteração de prazo para restituição de valores de diárias percebidas antecipadamente pelo servidor, no caso de não ocorrer o deslocamento, contido no artigo 77, o grupo focado considera que o ideal seria realmente que o servidor efetuasse o ressarcimento com máxima brevidade possível. Porém, considerando a realidade do município, em que ocorre dificuldade de instituir mecanismos de controle para que isso ocorra, entendem que a forma de solução seria o desconto na folha subsequente à constatação do fato, conforme sugerido neste breve estudo.

Sobre a adequação do artigo 98-A, que trata das incorporações, foi sugerido pelo grupo focado que seja dada nova redação, no sentido de definir que os cinco anos para contagem do tempo de incorporação de funções de confiança, cargos em comissão ou gratificações, devem ser concomitante ao exercício do cargo de provimento efetivo, conforme constante no Quadro 6.

Quadro 6 – Alterações do artigo 98-A.

Redação atual	Nova redação
Art. 98-A O servidor detentor de cargo de provimento efetivo, que contar com mais de 5 (cinco) anos consecutivos de serviços prestados ao município, que exerceu, estiver exercendo ou vier a exercer cargo de confiança sob a forma de Cargo em Comissão ou Função de Confiança, ou perceber Gratificação Especial com vencimento fixo mensal, exceto gratificações específicas da saúde, por dois anos completos, consecutivos ou alternados, terá incorporado ao vencimento do cargo de provimento efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente a vinte por cento (20%):	Art. 98-A O servidor detentor de cargo de provimento efetivo, que contar com mais de 5 (cinco) anos consecutivos de serviços prestados ao município, que exerceu, estiver exercendo ou vier a exercer cargo de confiança sob a forma de Cargo em Comissão ou Função de Confiança, ou perceber Gratificação Especial com vencimento fixo mensal, **concomitante ao exercício do cargo efetivo**, exceto gratificações específicas da saúde, por dois anos completos, consecutivos ou alternados, terá incorporado ao vencimento do cargo de provimento efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente a vinte por cento (20%):

No tocante a sugestão de análise jurídica do artigo 103, para ver a possibilidade de não haver prejuízo no direito à concessão das férias anuais, em virtude de licença por motivo de acidente em serviço, o grupo focado esclarece que tal previsão também está contida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e que não há qualquer irregularidade na mesma.

Frente ao exposto, não há necessidade de análise jurídica do citado artigo, devendo permanecer com a atual redação.

Com relação às alterações do título sexto, que trata do regime disciplinar, consideraram extremante importante a dilatação de prazos processuais para análise e deliberação da autoridade competente, nas diversas fases, bem como extremamente necessária a dilatação dos prazos prescricionais, em virtude do grande número de procedimentos administrativos de investigação instaurados no município.

O grupo focado salientou que os dispositivos alterados em virtude de impossibilidade de cumprimento em devido à realidade local, ou por qualquer outro motivo, não eximem eventual responsabilidade do município por descumprimento da norma, até que seja efetivada a adequada alteração.

Por fim, sobre as demais alterações aqui sugeridas, o grupo focado as considerou extremante pertinentes e necessárias, para uma melhor adequação do Regime Jurídico do Município, facilitando sua aplicabilidade, aprovando-as integralmente.

Frente às análises trazidas até aqui, entende-se pertinentes e também foram aceitas as sugestões do grupo focado, passando-se as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o princípio da legalidade aplicado à administração pública, que se encontra expressamente previsto no comando do art. 37 da Constituição Federal, toda a atividade administrativa sempre depende de lei, só sendo permitido praticar o que a lei autorize. Portanto, a administração pública encontra-se totalmente sujeita aos mandamentos da lei, configurando-se essa característica como a maior distinção entre a atividade pública e privada, pois enquanto nesta se pode fazer tudo o que a lei não proíbe, naquela só é possível realizar o que a lei expressamente autorize.

Nesse sentido, no que concerne ao ordenamento jurídico no serviço público, está claramente definido no artigo 39, da Carta Maior, que todos os entes federados, no âmbito de sua competência, instituirão regime jurídico único e planos de carreira, para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

A partir do consubstanciado no dispositivo constitucional mencionado, no município de Santo Antônio da patrulha, o Regime Jurídico dos Servidores está disciplinado na Lei Complementar n.º 035, de 7 de outubro de 2005, sendo que desde sua expedição já foi alterado por diversas vezes, para melhor aplicabilidade. Contudo, ainda existem problemas redacionais que podem dificultar o entendimento e a aplicação.

Por isso esse estudo teve foco na revisão do Regime Jurídico dos Servidores de Santo Antônio da Patrulha, a fim de aprimorar o texto da lei, corrigindo eventuais lacunas identificadas, a partir de referenciais teóricos sobre direito administrativo e sobre regime jurídico único de servidores públicos, bem como a partir do disciplinado na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Após o embasamento teórico, foi realizada uma análise minuciosa do Regime Jurídico dos Servidores Públicos de Santo Antônio da Patrulha, instituído pela Lei Complementar n.º 035, de 7 de outubro de 2005, mediante uma leitura, a fim de verificar suas disposições e aplicações, identificando pontos entendidos como mais críticos.

Como forma de verificar se as proposições de adequação ao diploma legal em comento estavam adequadas, foi constituído um grupo focado, para o qual foram apresentados os problemas identificados e as correspondentes proposições de melhorias, a fim de validá-las. O referido grupo foi constituído pela Procuradora Geral do Município, Digiane Silveira Stecanella; pela Assessora Jurídica Margere da Rosa Oliveira; pelo servidor responsável pelo serviço de recursos humanos, Ilton Sidnei de Borba; pela servidora do serviço de recursos humanos, Daiana Monteiro da Luz; e pela Secretária Municipal da Administração e Finanças, Cléia Juçara Airoldi.

Após a apresentação, todas as proposições de melhorias no texto da norma que trata do Regime Jurídico dos servidores foram acatadas pelo grupo focado que, por sua vez, também propôs sugestões que foram acatadas por este estudo. Assim, foram aprovadas as alterações aqui elencadas, as quais podem ser submetidas à apreciação do Poder Executivo municipal, para aplicação prática, mediante Projeto de Lei de alteração, a ser remetido para tramitação, junto ao legislativo municipal.

Por fim, considerando que as alterações sugeridas foram aprovadas por grupo focado, constituído por pessoas com conhecimento técnico na área, podem ser consideradas como adequadas e pertinentes, atendendo ao propósito aqui apresentado, de adequar o Regime Jurídico dos Servidores de Santo Antônio da Patrulha, às normas vigentes, bem assim torná-lo

mais claro e objetivo, a fim de propiciar uma relação de trabalho harmoniosa entre ente público empregador e servidor, a fim de que seja prestado um melhor atendimento das demandas dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Regime jurídico único do servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1990.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União** de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.> Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. **Diário Oficial da União** de 5 de junho de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm.> Acesso em: 30 jan. 2018.

BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OLMO, Manolo. A volta do regime jurídico único. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 7, n. 81, nov. 2007. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=48355>. Acesso em: 25 maio 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 12 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CUNHA, Douglas. Regime jurídico dos servidores públicos da União. **Jusbrasil**, 2015. Disponível em:< https://douglascr.jusbrasil.com.br/artigos/136999930/regime-juridico-dos-servidores-publicos-da-uniao>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Regime jurídico único dos servidores públicos na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

QUEIROZ, Francisco. Alterações do regime dos servidores públicos, as emendas 10 e 20 e a limitação com gastos de pessoal. *In*: FIGUEREDO, Carlos MAURÍCIOA; Nóbrega, Marcos (orgs.). **Administração Pública:** Direito Administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. Lei Complementar n.º 035, de 7 de outubro de 2005. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município e dá outras providências. Disponível em: < http://www.santoantoniodapatrulha.rs.gov.br/pmsap/portal-da-transparencia>. Acesso em: 30 jan. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EVITAR O ÊXODO RURAL NO MUNICÍPIO DE ROLANTE

ROLANTE/RS

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

ANDRÉ TOMÁS WASTOWSKI

Resumo: Com o passar do tempo e com o aumento da industrialização, necessidades de uma educação mais profissionalizante, busca por comodidade e conforto, entre outros, de maneira gradual a população começa a migrar da zona rural para a zona urbana, buscando oportunidades de trabalho e vida. Isso trás diversos impactos, principalmente na economia da produção familiar agrícola, e no crescimento muitas vezes desordenado e desenfreado nas malhas urbanas, sem a infraestrutura necessária. Neste sentido, este trabalho objetivou avaliar os trabalhos acadêmicos, legislações e normas relacionadas ao tema, bem como avaliar quais as políticas públicas estão sendo implantadas e praticadas no município de Rolante, para evitar o êxodo rural. A metodologia de estudo baseou-se na revisão de bibliografias e principalmente na busca de informações com funcionários do Poder Público Municipal. A avaliação consistiu em um estudo qualitativo das ações implantadas no município de Rolante.

Palavras-chave: Êxodo rural. Rolante. Políticas Públicas. Avaliação.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EVITAR O ÊXODO RURAL NO MUNICÍPIO DE ROLANTE

Trabalho entregue à Universidade Federal do Rio Grande, como requisito legal para convalidação de competências, para obtenção de certificado de Especialização *Latu Sensu*, do curso de Gestão Pública Municipal.

Orientador: Lucas Ferreira

ROLANTE/RS
2018

1. INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek, houve uma crescente migração da população da zona rural para os centros urbanos, conhecido como êxodo rural. Esta migração ocorre principalmente com o público jovem, na busca por oportunidades de emprego, ensino e conforto.

Esta migração tem reflexos negativos na economia, pois cerca de 33% (trinta e três por cento) do total da produção do meio rural são produzidos pelas pequenas propriedades rurais. Além do que, um pouco da cultura história de imigrantes que vieram de outro país para fazer uma nova vida no Brasil também vai se perdendo com o passar dos anos.

Neste contexto, o presente estudo busca responder a seguinte pergunta: quais as atuais políticas públicas desenvolvidas pelo Município de Rolante, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que incentivam a permanência da população nas comunidades rurais, fazendo com que estas propriedades se tornem financeiramente estáveis e ativas dentro da comunidade?

O objetivo geral deste estudo é elencar as atuais ferramentas e políticas públicas que o Município de Rolante desenvolve, que de alguma forma contribuem para fomentar a permanência das comunidades rurais. Especificamente, objetiva-se elencar as disposições legais (legislações), as ações e medidas práticas que

promovam a permanência e crescimento da população na zona rural, como medidas de infraestrutura, criação de rotas turísticas, incentivos do poder público, produção de bens oriundos de fabricação própria com alimentos produzidos na propriedade, entre outros.

A relevância da realização do presente estudo justifica-se pela importância que as comunidades rurais têm na economia do país, além do que os grandes centros urbanos, devido a sua expansão descontrolada, carecem de infraestrutura, saneamento e qualidade de vida. Então, incentivar a permanência destas comunidades na zona rural traria mais qualidade de vida e reduziria o crescimento descontrolado nos núcleos urbanos.

Para embasar o presente estudo, pesquisou-se por referenciais teóricos relacionados ao tema, visando aprimorar o conhecimento na área e buscar alternativas já consolidadas que possam ser aplicadas na cidade estudada. Além de trabalhos acadêmicos, foram consultados sites de órgãos públicos e privados ligados ao meio rural, além de matérias em meio eletrônico. Como principais trabalhos que contribuíram no embasamento da realização do presente, estudo, podemos citar os de Rolante e Baldasso, visto que não há muitos trabalhos e estudos publicados que tratam especificamente para evitar o êxodo rural.

O método de pesquisa consistiu em estudar o município de Rolante, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, cuja fundação ocorreu em 1955. Este município tem forte influência da imigração alemã e italiana. Nele há uma comunidade que se destaca: a Localidade de Localidade de Boa Esperança, com predominante influência e costumes italianos.

Serão avaliadas as ações, ferramentas e políticas que o município atualmente já tem realizado para incentivar as propriedades rurais, bem como as ações que estejam sendo realizadas especificamente nestas 2 (duas) localidades.

Os dados coletados foram obtidos junto ao Departamento de Turismo da Prefeitura Municipal de Rolante, Secretaria Municipal de Agricultura e junto a EMATER/ASCAR/RS.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O êxodo rural pode ser definido como “[...] sendo o deslocamento de pessoas da zona rural (campo) para a zona urbana (cidades). Ele ocorre quando os habitantes do campo visam obter condições de vida melhor.” (ÊXODO, [201-?], [S.p.]).

As principais fontes consultadas foram Rolante e Baldasso. O estudo baseou-se nas diretrizes praticadas pelo Município de Rolante/RS, para evitar o êxodo rural.

Uma contextualização a nível nacional demonstra que:

> Brasil (década de 1960): durante o governo de JK (Juscelino Kubitschek) houve um grande investimento no desenvolvimento industrial nas grandes cidades da região Sudeste. Com a abertura da economia para o capital internacional, diversas multinacionais, principalmente montadoras de veículos, construíram grandes fábricas em cidades como São Paulo, São Bernardo do Campo, Guarulhos, Santo André, Diadema, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. O resultado disso foi um grande êxodo rural do Nordeste para o Sudeste do país. Os migrantes nordestinos, fugitivos da seca do Nordeste e do desemprego, foram em busca de trabalho e melhores condições de vida nas grandes cidades do Sudeste. Este processo estendeu-se com força durante as décadas de 70 e 80. Como estas cidades não ofereceram condições sociais aos migrantes, houve o esperado: aumento das favelas e cortiços, desemprego (muitos migrantes não tinham qualificação profissional para os empregos) aumento da violência, principalmente nos bairros de periferia.
> Outro fato relacionado ao **êxodo rural** ocorreu com a construção de Brasília, no final da década de 1950. Muitos migrantes do Norte e Nordeste do país foram em busca de empregos na região central do país, principalmente na construção civil. As cidades satélites de Brasília cresceram desordenadamente, causando vários problemas sociais, que persistem até os dias de hoje. (ÊXODO, [201-?], [S.p.], grifo nosso).

Outro estudo aponta que:

> Foi a crise no setor rural que gerou uma migração em massa para as metrópoles, tais como São Paulo e Rio de Janeiro, que por se industrializarem rapidamente desde a década de 1930 se transformaram em polo de atração. Tal migração acabou por fornecer aos novos capitalistas industriais uma mão-de-obra extremamente barata e disposta a aceitar condições de existência cotidianas penosas. Mais do isto, como efeito colateral essa movimentação acabou comprometendo a atratividade do trabalho nas propriedades rurais, criando uma imagem negativa para o trabalho no campo e positiva para a indústria. (NORONHA e MARCON, 2009, [S.p.]).

Diversos são os motivos que resultam no êxodo rural, fazendo com que as pessoas migrem para a zona urbana. Dentre eles podemos citar:

> [...[busca de empregos com boa remuneração, mecanização da produção rural, fuga de desastres naturais (secas, enchentes, etc.), qualidade de ensino e necessidade de infraestrutura e serviços (hospitais, transportes, educação, etc). (ÊXODO, [201-?], [S.P.]).

Os principais impactos da migração para a zona urbana são sentidos nos núcleos urbanos.

> Além do desemprego, o êxodo rural descontrolado causa outros problemas nas grandes cidades. Ele aumenta em grandes proporções a população nos bairros de periferia das grandes cidades. Como são bairros carentes em hospitais e escolas, a população destes locais acaba sofrendo com o atendimento destes serviços. Escolas com excesso de alunos por sala de aula e hospitais superlotados são as consequências deste fato.
> Os municípios rurais também acabam sendo afetados pelo êxodo rural. Com a diminuição da população local, diminui a arrecadação de impostos, a produção agrícola decresce e muitos municípios acabam entrando em crise. Há casos de municípios que deixam de existir quando todos os habitantes deixam a região. (ÊXODO, [201-?], [S.p.]).

Para contextualizar a região de estudo:

> O município de Rolante/RS, localiza-se na região do Vale do Paranhana / Encosta da Serra, distante 98 km de Porto Alegre/RS fazendo parte da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos. A localidade de Boa Esperança está ao norte do município, divisa com São Francisco de Paula (Campos de Cima da Serra), possuindo topografia acidentada, com altitudes variando entre 400 e 800 metros, solo predominantemente tipo Chernossolo – Neossolo - Litólico de classes VI e VII, com clima subtropical, apresentando precipitações pluviométricas variáveis de 2.100 a 3.000 mm por ano. (BALDASSO ET AL, [199-?], p. 1).

Foram realizadas conversas informais com o Secretário Municipal de Agricultura, Sr. Jair Fleck, com a atendente desta Secretaria, Sr.ª Eunice Kinzel, e com funcionários da EMATER/RS, com a finalidade de identificar o posicionamento do poder público frente à questão do êxodo rural. Todos enfatizaram que o município de Rolante sempre está buscando alternativas para incentivar a produção rural e a permanência da população nesta área. No município são realizadas ações gerais, porém, sem dúvida a Localidade de Boa Esperança, com forte influência da imigração Italiana, ganha destaque no contexto turístico.

> A localidade de Boa Esperança é entrecortada pelo arroio de mesmo nome, com extensão de 8.500 metros, formando um setor hidrográfico de aproximadamente 2.950 ha, apresentando vários córregos e quedas d'água. A estrutura fundiária baseia-se em propriedades de agricultura familiar menores que 50 ha. (BALDASSO ET AL, [199-?], p. 2).

O êxodo rural no município de Rolante passou a ter destaque após a industrialização em massa.

> Com o início da industrialização calçadista em Rolante, em meados da década de 70, acentua-se o êxodo rural, diminuindo de forma considerável a disponibilidade de mão-de-obra familiar. A conjugação dos condicionantes desequilíbrio ambiental e êxodo rural fez com que as atividades que, outrora eram praticadas com força de trabalho manual, passassem a ser substituídas pelo uso de produtos químicos nas lavouras, causando como consequência agravamento dos problemas sociais, econômicos e sanitários. (BALDASSO ET AL, [199-?], p. 2).

Os produtos cultivados pelas pequenas propriedades rurais tem papel importante na economia do país, sendo "[...] a mandioca (87%), o feijão (70%), a carne suína (59%), o leite (58%), carne de aves (50%) e o milho (46%)." (NAVARRO, 2015, [S.p.]).

Dentre as ações realizadas pelo município de Rolante para evitar o êxodo rural, podemos destacar que segundo a Secretaria Municipal de Agricultura, atualmente está sendo elaborado o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Além disto, muitas das ações estão previstas em forma de legislação. Destacamos as principais, como a Política Nacional de Agricultura Familiar:

> "Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
>
> I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
>
> II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
>
> III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
>
> III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
>
> IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
>
> § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.
>
> § 2º São também beneficiários desta Lei:

> I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
>
> II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
>
> III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;
>
> IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.
>
> V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)
>
> VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)
>
> § 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)
>
> § 4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)
>
> Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:
>
> I - descentralização;
>
> II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;
>
> III - eqüidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;
>
> IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. (BRASIL, 2006, [S.p.]).

Dentre as ações disponibilizadas a nível nacional e que são implantadas pelo Município de Rolante em conjunto com a EMATER, damos destaque ao Pronaf. Este é um:

> Financiamento à implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar. (BNDES, [2017?], [S.p.]).

Alguns critérios foram estabelecidos para o enquadramento no Pronaf, visto que nem todos os agricultores podem fazer uso deste. Podem ser enquadrados neste programa:

> - **Agricultores**;
> - **Pescadores artesanais** que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;
> - **Aquicultores** que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e explorem área não superior a 2 hectares de lâmina d'água ou, quando a exploração se efetivar em tanque-rede, ocupem até 500 m³ de água;
> - **Silvicultores** que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes. (BNDES, [2017?], [S.p.], grifo do autor).

Os requisitos para enquadramento no Pronaf são:

> a. Explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, ou permissionário de áreas públicas;
> b. Residir na propriedade ou em local próximo;
> c. Não dispor, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados segundo a legislação em vigor (este item não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse os quatro módulos fiscais);
> d. Obter, no mínimo, 50% da renda bruta familiar originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;
> e. Ter o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar - exceto na Linha PRONAF Microcrédito (Grupo "B"), em que não se admite a manutenção de qualquer empregado assalariado, em caráter permanente; e
> f. Ter obtido renda bruta anual familiar de até R$ 360 mil nos últimos 12 meses de produção normal que antecedem a solicitação da DAP, considerando neste limite a soma de todo o Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebidas por qualquer componente familiar, exceto os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. (BNDES, [2017?], [S.p.]).

A EMATER procura fornecer todo apoio e suporte necessário para os agricultores do Município de Rolante. Seus princípios de trabalho consistem basicamente em:

> Missão
>
> Promover o Desenvolvimento Rural Sustentável no Estado do Rio Grande do Sul.
>
> Visão
> Ser referência na prestação de serviços de Assistência Técnica, Extensão Rural e Social, Classificação e Certificação de produtos agropecuários. (SOBRE, [201-?], [S.p.]).

No sítio eletrônico da EMATER há um campo específico sobre seu papel na Gestão Agrícola, que consiste em:

> Administrar é prever, organizar, coordenar e controlar. O gerenciamento da propriedade rural é uma das ferramentas mais importantes e indispensáveis da propriedade como um todo. Na administração rural, também são importantes o planejamento, a organização, a direção e o controle. Com as informações em mãos, é possível tomar a decisão correta com base nos objetivos esperados. A GESTÃO AGRÍCOLA é a procura da melhor combinação possível entre as atividades e os meios de produção, de maneira a obter produção máxima e/ou renda máxima quando desejável. O papel do técnico é, juntamente com o agricultor, analisar os resultados e escolher o melhor caminho.
>
> A atividade agropecuária apresenta elevado risco. Esses estão relacionados com as condições meteorológicas, além daquelas relacionadas com a comercialização dos produtos, acesso ao crédito, entre outros. As decisões fazem funcionar e evoluir a unidade de produção agrícola. O agricultor é levado a tomar e implementar uma séria de decisões em níveis e escalas de tempo diferentes. Essas decisões dizem respeito aos processos produtivos, realização de investimentos e de utilização de recursos. (ÁREA, [201-?], [S.p.]).

A EMATER é empresa parceira dos agricultores e do poder público municipal. Esta tem ligação e atuação principalmente em conjunto com a Secretaria Municipal de Agricultura, que tem por atribuição:

> À Secretaria Municipal da Agricultura, compete planejar, coordenar e executar, sob sua responsabilidade, as seguintes atividades: coordenar e executar programas que visem a promoção e valorização do homem do campo; fomentar o aumento da produtividade do setor agropecuário; promover a melhoria das condições de vida e de trabalho da família rural; executar convênios e programas destinados a melhor atender o setor rural e o meio ambiente, promovendo o seu desenvolvimento e estimulando o produtor rural a permanecer em seu meio, evitando o êxodo rural; atuar na melhoria da infraestrutura social para a área rural; desenvolver estudos e projetos, considerando as diferentes cadeias produtivas, apoiando o setor através de ações e projetos específicos; promover a difusão de novas tecnologias; desenvolver programas específicos, de acordo com as

> prioridades do setor; estabelecer políticas de comercialização dos produtos agropecuários e apoiar ações que busquem o auto - abastecimento e a exploração de nichos de mercado, oferecendo alternativas às formas e canais tradicionais; promover a integração entre o campo e a cidade; executar as tarefas relacionadas com a economia do Município e seu desenvolvimento industrial, comercial; divulgação e realização de cursos, simpósios e seminários relacionados com a indústria e comércio; promover as atividades industriais e comerciais do município; atrair novos interessados para indústria e comércio do município através de adequadas políticas tributárias e fiscais; sugerir medidas capazes de incrementar incentivos fiscais às indústrias e ao comércio local e regional; fomentar a criação de empregos no município; promover, periodicamente, exposição, feiras e outras atividades promocionais da indústria e comércio municipal; Fiscalizar e vistoriar matadouros-frigoríficos, fábricas de conservas de produtos cárneos, entrepostos de carnes e derivados, propriedades leiteiras, fábrica de laticínios, entrepostos de pescados, fábricas de conserva de pescados, granjas avícolas, entrepostos de ovos, casa do mel, entrepostos de mel e cera de abelhas e outros estabelecimentos que fabriquem ou beneficiem produtos de origem animal no município de Rolante, incluindo os serviços de inspeção do SIM (Sistema de Inspeção Municipal), SUASA (Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária), SISBI (Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal), SUSAF (Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte), realizar ações de combate à clandestinidade e educação sanitária em conjunto com a Vigilância Sanitária do Município; dar execução às diretrizes estabelecidas pelo Prefeito Municipal e tudo o mais inerente aos encargos legais e atribuições pelo mesmo delegadas, demais atividades correlatas. (SEC., [2018?], [S.p.]).

Especificamente e de maneira concreta, atualmente o Município Rolante realiza diversas ações voltadas para o meio rural com o objetivo de evitar o seu êxodo. Damos destaque para:

2.1 Projeto “Circuito Cascatas e Montanhas”

> [...]O Projeto "Circuito das Cascatas e Montanhas - Cicloturismo", tem, além dos diversos benefícios para a economia, cultura e meio ambiente, os seguintes objetivos:
>
> I - Diversificação da economia regional e incremento do mercado com a criação de micro e pequenos negócios;
>
> II - Geração de empregos e demanda pela qualificação profissional;
>
> III - Fixação da população no local e fortalecimento dos vínculos comunitários, evitando o êxodo rural;
>
> IV - Valorização da herança cultural material e imaterial (festas, costumes, danças, culinária, artesanato) com o resgate e perpetuação de atividades típicas da comunidade;
>
> V - Intercâmbio cultural entre moradores e visitantes;
>
> VI - Conservação do patrimônio histórico e da biodiversidade;
>
> VII - Aumento da consciência da população local e dos turistas sobre a necessidade de proteção do meio ambiente;
>
> VIII - Exploração do turismo na baixa temporada e aumento da permanência do turista na região;
>
> IX - Publicidade da cidade também para turistas interessados em outros atrativos ecológicos, culturais e históricos. (ROLANTE, 2014, [S.p.]).

2.2 Projeto “Porteira para Dentro”

A Secretaria Municipal de Agricultura criou, implementou e mantém ativo o “[...] Projeto "Porteira para Dentro" destinado a atender ao produtor rural do município, com serviços de infraestrutura básica dentro de sua propriedade.” (ROLANTE, 2013, [S.p.]).

Neste projeto:

> [...] Consideram-se serviços de infraestrutura básica, aquelas referentes á construção e manutenção de estradas, construção e manutenção de pontes, bueiros, construção e recuperação de açudes e bebedouros para animais, terraplanagens e aterros para construção de casas e currais. (ROLANTE, 2013, [S.p.]).

2.3 Programa Comunitário de Abastecimento de Água – PRO ÁGUA

> Art. 1º Fica instituído o Programa Comunitário de Abastecimento de Água - PRO ÁGUA que beneficiará as famílias comunitárias da zona rural através da implantação dos Projetos de Implantação de Sistema Simplificado de Distribuição de Água do Município de Rolante.
>
> Art. 2º Caberá ao Município a responsabilidade pelos seguintes procedimentos:
> I - Perfuração e revestimento do poço artesiano;
> II - Instalação elétrica para funcionamento do poço;
> III - Aquisição e instalação de bomba elétrica, submersa, para sucção e recalque de água e de caixa d’água;
> IV - Abertura e fechamento das valas para instalação da rede de distribuição de águas do poço às propriedades e estabelecimentos dos consumidores beneficiários.
> V - O fornecimento de até cem por cento de todo o material e da mão-de-obra necessários à instalação da rede e dos ramais até as propriedades.
>
> Art. 3º Aos beneficiários do programa caberá:
> I - O fornecimento de todo o material e mão-de-obra complementar necessários à instalação da rede de distribuição de água e dos ramais até as propriedades;
> II - A manutenção e o fornecimento de todo o material destinados a reparos, com vista ao prefeito funcionamento do poço artesiano e da rede de distribuição de água;
> III - Promover a extensão, instalação, manutenção e conservação da rede de distribuição de água até os estabelecimentos comunitários rurais, tais como: escolas, salões comunitários, igrejas, abastecedouros etc. fornecendo o material e mão-de-obra;
> IV - O pagamento das despesas, manutenção dos equipamentos do poço artesiano da energia elétrica utilizada para seu funcionamento;
> V - A instalação de hidrômetros em todas as economias dos benefícios. (ROLANTE, 1998, [S.p.]).

2.4 Fundo de Desenvolvimento Rural – FMDR

Art. 1º Fica criado o FUNDO DE DESENVOLVIMENTO RURAL - FMDR, vinculado à Secretaria Municipal da Agricultura, cujos recursos serão destinados a possibilitar o financiamento a pequenos estabelecimentos rurais, com vistas a elevação de seus índices de produção e produtividade e melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais.

Parágrafo único. O Fundo contemplará as atividades priorizadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Art. 2º Consideram-se pequenos produtores, para efeito desta Lei, aqueles que, proprietários ou não, atendam simultaneamente aos seguintes requisitos:

I - detenham, individualmente ou em conjunto com seus dependentes, domínio ou posse de área inferior a 25ha, em unidade isolada ou contígua;

II - residam no estabelecimento, ou em comunidades rurais;

III - tenham, na exploração da unidade produtiva, sua atividade e meio de subsistência. (ROLANTE, 1997, [S.p.]).

2.5 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), órgão consultivo e de assessoramento ao Poder Executivo Municipal, com as seguintes finalidades:

I - participar na definição das políticas para o desenvolvimento rural, o abastecimento alimentar e a defesa do meio ambiente;

II - promover a conjugação de esforços, a integração de ações e a utilização racional dos recursos públicos e privados em busca de objetivos comuns;

III - participar da elaboração, acompanhar a execução e avaliar os resultados dos planos, programas e projetos destinados ao setor rural;

IV - promover a realização de estudos, pesquisas, levantamentos e organização de dados e informações que servirão de subsídios para o conhecimento da realidade rural;

V - zelar pelo cumprimento das leis municipais e das questões relativas ao meio ambiente, sugerindo, inclusive, mudanças visando ao seu aperfeiçoamento. (ROLANTE, 1997, [S.p.]).

2.6 Fundo de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais de Rolante – FADER

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar o FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS PEQUENOS ESTABELECIMENTOS RURAIS DE ROLANTE - FADER, Vinculado a Secretaria Municipal da Agricultura, cujos recursos serão destinados, em sistema rotativo, a apoiar financeiramente os pequenos estabelecimentos rurais, com o objetivo de aumentar sua produção, produtividade e melhorar as condições de vida dos produtores e suas famílias.

§ 1º Considera-se pequeno estabelecimento rural:

a) aquele que constitui uma única propriedade, posse ou uso de seu explorador ou dependentes e cuja dimensão não ultrapasse cinquenta hectares (50ha);

b) obtenha o valor global da produção agropecuária não superior a 300 vezes o maior valor de referência, MVR;

c) SEJA explorado predominantemente com força de trabalho familiar;

d) se constitua na principal fonte de renda e de subsistência para o produtor e sua família.

> § 2º Considera-se também para el´feitos desta Lei, as organizações de pequenos produtores rurais, tais como: associações, condomínios, grupos formais e informais e outras formas associativas de trabalho. (ROLANTE, 1991, [S.p.]).

2.7 Serviço de Patrulha Agrícola

Este serviço foi instituído para ser realizado "[...] junto aos produtores rurais deste Município de Rolante, visando fomentar o desenvolvimento do Setor Primário." (ROLANTE, 2017, [S.p.]).

> Art. 7º Compreendem os serviços que podem ser prestados aos produtores rurais pelo Serviço de Patrulha Agrícola do Município de Rolante:
> I - Serviços com máquina - sem fornecimento de saibro, terra e etc.
> a) Com Trator de Esteira - Por hora trabalhada: 52 URM
> b) Com Moto niveladora - Por hora trabalhada: 39 URM
> c) Com Pá Carregadeira - Por hora trabalhada: 26 URM
> d) Com Retroescavadeira - Por hora trabalhada: 21 URM
> e) Com Trator Agrícola c / implemento - Por hora trabalhada: 13 URM
> f) Com Compressor de Ar - Por hora trabalhada: 26 URM
> g) Com escavadeira hidráulica (Draga) - Por hora trabalhada: 39 URM
> II - Serviço de transporte/frete em caminhão dentro do município:
> a) Em caçambas com capacidade de até 5m³ - preço por carga: 03 URM
> b) Em caçambas com capacidade acima de 5m³ - preço por carga: 06 URM
> III - Carga de aterro ou saibro por parte da Prefeitura (por caçamba): 13 URM.
> IV - Serviço de busca e entrega de insumos fora do município com veículos da Secretaria para produtores rurais ativos: 100 URM
> V - Serviço de enterro de animal: 26 URM.
> Parágrafo único. Os serviços correspondentes aos incisos IV e V deste artigo deverão ser quitados com o pagamento no momento da solicitação junto à Secretaria de Agricultura. (ROLANTE, 2017, [S.p.]).

2.8 Isenção de pagamento de multa para regularização de edificações localizadas na zona rural do Município de Rolante

> CAPÍTULO IV - DAS EDIFICAÇÕES EM ZONA RURAL
>
> Art. 27. As habitações unifamiliares localizadas em zona rural considerar-se-ão aprovadas, sendo isentas do pagamento da multa de regularização, de multas compensatórias e execução de obras obrigatórias, desde que seja protocolado junto ao Município seu pedido de regularização através de processo simplificado em que deverá constar a juntada dos seguintes documentos:
> I - RRT de vistoria e laudo técnico ou ART de regularização;
> II - Plantas constantes dos incisos I, II e III do art. 14 do Código de Edificações Municipal (Lei nº 3.950/2016);
> III - Termo de Ciência de Irregularidade, conforme Anexo I;
> IV - Requerimento de habite-se;
> V - Identificação na Planta Baixa das instalações sanitárias informando os destinos dos despejos;
> VI - Laudo completo de Regularização, indicando a situação do imóvel, com relação a fundações, estruturas, alvenarias, revestimentos, instalações e cobertura;
> VII - Declaração de existência de sistema de tratamento de esgoto.

> § 1º Serão consideradas zonas rurais a fins de entendimento desta Lei aquelas assim consideradas por lei até 19 de março de 2017.
> § 2º O requerente deverá comprovar que a edificação fora construída à época em que o imóvel constava como zona rural, devidamente atestado por responsável técnico.
>
> Art. 28. Não são consideradas irregulares as edificações utilizadas para armazenagem de materiais, insumos e equipamentos agrícolas, bem como aquelas usadas para criação de animais sendo isentas de apresentação e aprovação de projeto.
> Parágrafo único. Ressalvam-se do disposto no caput deste artigo aquelas que de acordo com seu uso tenham exigidas especificações sanitárias e arquitetônicas.
>
> Art. 29. As edificações em zona rural de uso coletivo ou públicas serão submetidas às disposições gerais desta Lei. (ROLANTE, 2017, [S.p.]).

Analisando as dificuldades apontadas pelo poder público municipal quando do investimento na área rural, podemos destacar:

> As secretarias das fazendas municipais, não raramente, tem subjugado as demais congêneres com argumentos, tais como: 1) insignificante contribuição do agrícola no retorno do ICMS; 2) não geração de impostos prediais e territoriais; 3) baixa densidade da população rural, em muitos casos não alcançando 3% da população total do município, mesmo contando produtores e moradores, o que encarece os projetos; 4) questões sociais/ambientais não mensuráveis na ótica contábil; 5) o meio rural, em última análise, representa a necessidade constante de infra - estrutura e serviços por parte do poder público local, o que implica num alto custo diante dos insignificantes retornos que porventura possam proporcionar para os municípios. (BALDASSO, CALCANHOTO e ANNONI, [199-?], p. 4).

Dependendo da área que a propriedade rural deseja atuar, esta algumas vezes não tem plena aceitação pelo mercado consumidor.

> No caso específico da agricultura familiar, observa-se que poucas famílias tem chances de se habilitar junto aos programas e projetos institucionais, quando a atividade explorada, refere-se a uma atividade que não é entendida como sendo *apropriável* pelo público que a coloca em prática. Este é o caso do turismo no meio rural, desenvolvido nas comunidades identificadas com a agricultura familiar. (ANNONI, 2006, p. 299).

De acordo com Baldasso, Calcanhoto e Annonni ([199-?]), para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a zona rural, no intuito de melhorar suas condições de vida e consequentemente, evitar o êxodo rural, faz-se importante levar em consideração as peculiaridades locais, como as atividades agropecuárias já desenvolvidas e a sua diversidade, a tradição da cultura e atividades caseiras e mão de obra disponível, além dos aspectos ambientais, topográficos, de vegetação, solo, etc.

Baldasso, Calcanhoto e Annoni demonstram que houve uma melhora nas atividades rurais, com a implantação de políticas públicas no Município de Rolante:

> Acresce-se ainda o fato de que a população rural estabilizou-se, ou voltou a crescer, devido ao retorno de familiares que haviam migrado e de novos moradores que investem recursos próprios em novas atividades (reabertura de casas comerciais, produção de cogumelo, ervas medicinais, etc.). (BALDASSO, CALCANHOTO e ANNONI, [199-?], p. 14).

3. METODOLOGIA

Para realização do presente estudo, inicialmente a metodologia utilizada consistiu na pesquisa de artigos, trabalhos e pesquisas já realizadas, relacionadas às ações para evitar a ocorrência do êxodo rural nas cidades.

Contudo, foi possível verificar que há poucos ou praticamente nenhum trabalho específico sobre este tema, visto que muitos trabalhos tem o seu foco em ações isoladas, como ações de ecoturismo e turismo rural, por exemplo.

Como se conhece a realidade do Município de Rolante, e sabe-se que o poder público e entidades parceiras tem buscado soluções (algumas vezes de forma isolada) para evitar o êxodo rural, buscou-se conversar com os responsáveis por estes setores, bem como buscou-se pesquisar no site de legislações do Município, verificando todos os dispositivos Legais relacionados ao tema.

De posse destas informações, foram elencadas todas as ações, mesmo que isoladas, que o Município de Rolante atualmente adota para evitar, de forma direta ou indireta, o êxodo rural.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

De maneira subjetiva, foi possível verificar que há diversas ações, instituídas inclusive por força de Lei, que o Município de Rolante tem adotado para incentivar a permanência das famílias e comunidades localizadas na zona rural.

Especificamente, este trabalho é realizado pela Secretaria Municipal de Agricultura, Departamento de Turismo e pela EMATER que possui um escritório na cidade.

Indiretamente e informalmente sabe-se que ações muitas vezes isoladas são realizadas por outros entes interessados, contudo, infelizmente estas ações não estão catalogadas ou relacionadas.

Foi possível identificar 8 (oito) ações concretas que o Município de Rolante atualmente tem implantado e tem ativamente utilizado como forma de incentivar os agricultores e moradores da zona rural.

A Secretaria Municipal de Agricultura informou que está em processo de elaboração e construção, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR, que trará diretrizes para não somente evitar o êxodo rural, mas também para trazer incentivos para todo o meio rural. Não foi estabelecido prazo para conclusão deste, mas a Secretaria acredita que isto ocorra ainda neste ano de 2018.

5. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi pesquisar e descrever as atuais ações que o poder público municipal tem realizado para evitar a ocorrência do êxodo rural, incentivar a produção agrícola e tornar a zona rural atrativa para todas as pessoas, inclusive para o uso desta no turismo rural, ou para pequenas famílias que queiram utilizar a zona rural como forma de lazer.

Foi possível identificar concretamente 8 (oito) ações que o poder público tem atualmente ativas para incentivar o meio rural, sendo elas: Projeto “Circuito Cascatas e Montanhas”; Projeto “Porteira para Dentro”; Programa Comunitário de Abastecimento de Água – PRO ÁGUA; Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural – FMDR; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais de Rolante – FADER; Serviço de Patrulha Agrícola; e Isenção de pagamento de multa para regularização de edificações localizadas na zona rural do Município de Rolante; além de estar em elaboração o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR.

A principal limitação para a realização do presente estudo foi à necessidade de se basear em dados locais, visto que há poucas referências bibliográficas relacionadas ao tema, o que demonstra que o mesmo é pouco estudado nas demais regiões.

Sugere-se que o Município de Rolante dê especial atenção quanto à elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR, visto a grande área rural que o Município possui em relação à área urbana.

Para pesquisas futuras recomenda-se que se busque a existência de dados quantitativos quanto ao número de moradores na zona rural, para avaliar a oscilação deste indicador com o passar dos anos, verificando se as ações que o poder público municipal tem realizado estão surtindo efeito.

Seria importante que algum órgão, seja a EMATER ou a Secretaria Municipal de Agricultura, tentasse relacionar e acompanhar as ações isoladas que outras entidades realizam e que influenciam positivamente para evitar o êxodo rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNONI, Ana. **O turismo rural na concepção de desenvolvimento sustentável nas regiões do Vale do Rio dos Sinos e Vale do Paranhana e Encosta da Serra**. Rolante: Rev. Bras. de Agroecologia, 2006, vol. 1, n. 1, p. 297-300. Disponível em: <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/5898/4218>. Acesso em: 14mar. 2018.

ÁREA Técnica. **EMATER/RS**. Porto Alegre, [201-?]. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/apoio-a-gestao-e-producao/gestao-agricola.php#.WqpSXHwh3tQ>. Acesso em: 15mar. 2018.

BALDASSO, Nelson Antônio; CALCANHOTO, Flávio Abreu; ANNONI, Ana.**O turismo rural agroecológico:** uma proposta de construção do desenvolvimento sustentável as regiões do Vale do Rio dos Sinos e Vale do Paranhana e Encosta da Serra. Rolante, [199-?], p. 1-17. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_11_baldasso_calcanhoto_annoni.pdf>. Acesso em: 14mar. 2018.

BALDASSO, Nelson Antônio. **A experiência agroecológica de controle do simulídeo, associada ao processo de desenvolvimento rural sustentável no Município de Rolante/RS**. Rolante, [199-?], p. 1-4. Disponível em: <http://www.agroecologiaemrede.org.br/upload/arquivos/P139_2005-07-11_123139_070.pdf>. Acesso em: 14mar. 2018.

BNDES. **Pronaf** – Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. Brasília, [2017?]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em: 14mar. 2018.

BNDES. **Requisitos para enquadramento no Pronaf**. Brasília, [2017?]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-requisitos/!ut/p/z1/tVNNc5swFPwtPXDEEkh8uDeG0FAHT1I7rm0uGQEC1DESFrKd_Ps-XHfaaRN3Op3qJD2ttPt2JZSjDcolO4qGGaEk28F6m_tPszCL0ynF2a279HH08Mkh6WLlhisPrc8A_MaIMMqvn_-McpSX0vSmRdtCVnx4EnIwwhzKswILt6rjFq6FZLIUrOPSqMHCOyFbNti9Vo1mHczqg6zGDahIVtua7w9iEIAdCfpSVGjL_Yp6wdSxy6D2bEppbYeeG9jY9xjFlVNzHFwauqI4v97v7E8dg6WunsfzBmQx09pC1gptfpcNOPFlv88j8EdJw58N2vwfg9ajRT-Lxh8WHoh-XJCEzgheuhdANr1LUnqPs_uPJMFRGmceTe6c2ym5AK74sgVfgx83hDEUoxs3yEj26Lo3FK2Pgp_QSirdwcNb_mVs6XeGt5x3_H9kgGCbnSq-fYpIFiSEBDWvueZ6ctBQbo3ph_cWtvDpdJqcs5o06jgpNFT60XqlzZgY2M5fze2cTnW4TCCm17haNcBT-JUC9d2qC8mLnRcvBIuHLi7CeUK83TGL3n0FZSyVGw!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/>. Acesso em: 14mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos

Familiares Rurais. Brasília: 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 14mar. 2018.

ÊXODO Rural. **Portal de Pesquisas Temáticas e Educacionais**. [S.l.], [201-?]. Disponível em: <https://www.suapesquisa.com/geografia/exodo_rural.htm>. Acesso em: 26fev. 2018.

NAVARRO, Tássia. A força da agricultura familiar. **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário**, Brasília, 24 jul. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/for%C3%A7a-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 26 fev. 2018.

NORONHA, Guilherme Carvalho de; MARCON, Gilberto Brandão. A histórica migração do campo para as cidades do Brasil no Século XX. **Administradores**, João Pessoa, 10 set. 2009. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-historica-migracao-do-campo-para-cidades-do-brasil-do-seculo-xx/33639/>. Acesso em: 26 fev. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 408, de 20 de outubro de 1982**. Oficializa e regulamenta a feira livre rural, de Rolante. Rolante: 1982. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19820408&NroLei=408&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 492, de 22 de maio de 1985**. Autoriza o Município a firmar contrato para implantação de telefonia rural social e dá outras providências. Rolante: 1985. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19850492&NroLei=492&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 900/B, de 23 de agosto de 1991**. Autoriza a criação do fundo de apoio ao desenvolvimento dos pequenos estabelecimentos rurais de Rolante – FADER. Rolante: 1991. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=199109000&NroLei=900/B&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 902, de 05 de abril de 1991**. Credencia a cooperativa de crédito rural Rolante Ltda. como agente arrecadador de tributos municipais. Rolante: 1991. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=199100902&NroLei=902&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 965, de 12 de junho de 1992**. Autoriza o Poder Executivo a manter conta corrente de depósito na cooperativa de crédito rural de Rolante – CREDIROL, com ela firmar convênios, e dá outras providências. Rolante: 1992. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19920965&NroLei=965&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.248, de 22 de janeiro de 1997**. Cria o conselho municipal de desenvolvimento rural e dá outras providências. Rolante: 1997. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19971248&NroLei=1.248&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.252, de 14 de março de 1997**. Cria o fundo municipal de desenvolvimento rural e dá outras providências. Rolante: 1997. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19971252&NroLei=1.252&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.277, de 30 de maio de 1997**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar termo aditivo ao convênio com a EMATER/ASCAR e dá outras providências. Rolante: 1997. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19971277&NroLei=1.277&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.299, de 08 de agosto de 1997**. Autoriza o Poder Executivo a participar do programa pró-rural 2000 e dá outras providências. Rolante: 1997. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19971299&NroLei=1.299&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.406, de 27 de agosto de 1998**. Institui o programa comunitário de abastecimento de água e dá outras providências. Rolante: 1998. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19981406&NroLei=1.406&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.409, de 25 de março de 1997**. Nomeia representantes que farão parte do conselho municipal de desenvolvimento rural e dá outras providências. Rolante: 1997. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=199701409&NroLei=1.409&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.758, de 24 de abril de 2003**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar termo aditivo ao convênio com a EMATER/ASCAR e dá outras providências. Rolante: 2003. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20031758&NroLei=1.758&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.764, de 02 de julho de 2003**. Autoriza o Município de Rolante celebrar convênio com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação, visando o desenvolvimento do programa do transporte escolar. Rolante: 2003. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20031764&NroLei=1.764&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 1.929, de 22 de março de 2005**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar termo aditivo ao convênio com a EMATER/ASCAR e dá outras

providências. Rolante: 2005. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20051929&NroLei=1.929&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 2.047, de 20 de janeiro de 2006**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar termo aditivo ao convênio com a EMATER/ASCAR e dá outras providências. Rolante: 2006. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20062047&NroLei=2.047&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 3.210, de 04 de junho de 2013**. Cria e regulamenta o projeto municipal Porteira para Dentro. Rolante: 2013. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20133210&NroLei=3.210&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 3.293, de 02 de outubro de 2013**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com a cooperativa de crédito rural horizontes novos de Ijuí – CREHNOR Noroeste. Rolante: 2013. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20133293&NroLei=3.293&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 3.494, de 30 de julho de 2014**. Institui o projeto “Circuito das Cascatas e Montanhas – Cicloturismo”, vinculado a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, no âmbito do Município de Rolante, e dá outras providências. Rolante: 2014. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20143494&NroLei=3.494&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 4.057, de 08 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a regularização de edificação e usos não conformes e dá outras providências. Rolante: 2017. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20174057&NroLei=4.057&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

ROLANTE. **Lei Municipal nº 4.096, de 07 de novembro de 2017**. Institui o serviço de patrulha agrícola. Rolante: 2017. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=20174096&NroLei=4.096&Word=rural&Word2=>. Acesso em: 15mar. 2018.

SEC. Mun. Agricultura. **Prefeitura Municipal de Rolante**. Rolante, [2018?]. Disponível em: <http://www.rolante.rs.gov.br/estrutura/sec-mun-de-agricultura>. Acesso em: 15mar. 2018.

SOBRE a EMATER.**EMATER/RS**. Porto Alegre, [201-?]. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/a-emater/missao-visao.php#.WqpRd3wh3tQ>. Acesso em: 15mar. 2018.

ANÁLISE DE PROCESSOS DE TRABALHO NA TESOURARIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ.

Andreia Raulino Rodrigues
Orientador: Leonardo Lisboa Pereira

Resumo:

Este estudo tem como objetivo analisar os processos de trabalho relativos aos pagamentos de fornecedores no setor de tesouraria da Prefeitura Municipal de Gravataí, buscando identificar medidas que devem ser implementadas para a eficiência destes processos. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre o tema proposto, buscando conceitos fundamentais que ajudaram a entender os processos estudados. Além disso, para atingir os objetivos deste trabalho, foi realizada uma pesquisa utilizando como instrumento de coleta de dados, a observação e entrevista semiestruturada. Foram analisadas as principais rotinas do processo de pagamentos aos fornecedores. Desta forma, esta pesquisa buscou evidenciar, através da análise das rotinas de trabalho atuais, medidas para a melhoria dos processos. De forma geral, foi constatado que no setor de tesouraria do município de Gravataí existe retrabalho em algumas rotinas e alguns gargalos que podem ser corrigidos.

Palavras-chave: Administração Pública, Rotinas Administrativos, Mapeamento de Processos.

1. INTRODUÇÃO

Uma finalidade básica da Administração e seus preceitos é melhorar o desempenho das organizações, sejam elas de natureza pública ou privada. No setor público, os municípios possuem papel relevante no provimento de bens e serviços a comunidade e quanto mais eficiente for a administração pública municipal, melhores serão os serviços prestados.

No Brasil, muitos dos serviços públicos são financiados pelas três esferas de governo, como por exemplo, a rede de saúde pública gerida através do Sistema Único de Saúde - SUS. No entanto, esta gestão é descentralizada, pois a União transfere responsabilidades e recursos aos estados e municípios para a execução dos serviços. Desta forma, ocorre que os municípios são os principais responsáveis pela prestação dos serviços públicos e consequente gerenciamento dos recursos para sua efetivação. Assim, segundo Moura (2002, p. 15):

> Em razão da crise por que passa o país, e também com a austeridade imposta por Leis como a de Responsabilidade Fiscal, os Municípios acabaram por assumir maiores responsabilidades, havendo maior preocupação por parte dos governantes em gerir mais bem os recursos, cada vez mais escassos, que são colocados a sua disposição.

Além disso, antes dos serviços essenciais que o município deve prestar à população, como a saúde pública, executados pelas secretarias com atividades fim, existem as secretarias e setores com atividades meios, que prestam seus serviços, em maior escala, as demais secretarias e setores dos órgãos públicos. Desta forma, as melhorias nas rotinas administrativas de todos os setores de uma prefeitura são de suma importância para aumentar o desempenho destas organizações, sendo também um desafio para os servidores municipais. Neste sentido, Pedrozo (2001) afirmou que as prefeituras municipais devem profissionalizar suas atividades, aperfeiçoando métodos e melhorando seus processos operacionais. E, corroborando com a importância dos processos, Moura (2002, p.6) já considerava que "os processos são o caminho mais eficaz ao estabelecimento da cultura da qualidade em organizações públicas".

Assim, tendo em vista a responsabilidade dos municípios em prestar serviços à sociedade, esta pesquisa busca analisar rotinas de trabalho na tesouraria do município de Gravataí, com base na seguinte questão norteadora: Que mudanças podem ser realizadas para melhorar os processos relativos aos pagamentos de fornecedores na tesouraria da Prefeitura Municipal de Gravataí?

Isto posto, pode-se afirmar que o objetivo deste artigo é analisar os processos de pagamentos realizados na tesouraria do município de Gravataí, visando propor melhorias na execução destes. Além disso, são objetivos específicos: Identificar as principais tarefas que fazem parte da rotina de pagamento na tesouraria; Mapear os processos; Propor medidas para a melhoria do trabalho realizado.

Diante da importância que as organizações públicas têm perante a sociedade e da necessidade de controle de seus gastos, visando garantir uma correta aplicação dos recursos, também se tornam relevantes os estudos das questões ligadas a estas entidades. Ademais, o estudo do tema escolhido para elaboração deste trabalho proporciona conhecimentos específicos relacionados à gestão por processos, em especial o mapeamento de rotinas de trabalho, sendo tais conhecimentos muito importantes para qualificar o gestor público a atuar nesta área.

Este trabalho está dividido em capítulos. O próximo capítulo contempla o referencial teórico, o qual visa apresentar os principais conceitos relacionados com a administração pública, aos processos administrativos e seu mapeamento, assim, como embasamento teórico para esses tópicos estudados são apresentadas, nesta parte do trabalho, citações de diversos autores. O terceiro capítulo fala sobre a metodologia escolhida para o desenvolvimento deste

trabalho. No quarto capítulo são apresentados e analisados os dados obtidos, através das técnicas de coleta de dados, durante a pesquisa. E, por último, no quinto capítulo é apresentada a conclusão com as considerações finais sobre o estudo e resultados obtidos com o desenvolvimento deste.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico é essencial na elaboração de um trabalho acadêmico, pois apresenta uma revisão dos principais conceitos relacionados ao tema de um estudo (PRODANOV; FREITAS, 2013). Também é conhecido como revisão da literatura, que segundo Matias-Pereira (2007, p. 68) "diz respeito à fundamentação teórica que será adotada para tratar do tema e do problema da pesquisa". Assim, com o intuito de ajudar o leitor a compreender este trabalho, apresenta-se nesta parte conceitos ligados a administração do setor público, processos administrativos e técnicas de mapeamento de processos.

2.1 ADMINISTRAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A administração pública tem como objetivo maior a promoção do bem comum da coletividade, compreendendo todo o aparato existente à disposição dos governos (PALUDO, 2010). Em um conceito mais abrangente, Meirelles (2007) define que:

> Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Desta forma, em referência aos órgãos que compõem a administração pública, Lima (2012) menciona que toda organização tem um conjunto de atividades enquadradas como processos organizacionais ou administrativos que levam a produção de resultados na forma de produtos ou serviços. Nesse sentido, Gonçalves (2012, p. 12) relaciona o conceito de organização com processos:

> Uma organização pode ser vista como um conjunto de processos de trabalho, encadeados de modo a permitir que produza os resultados esperados, processos de trabalho são oriundos das estruturas funcionais, como setores e departamentos,

> seções que executam atividades. É impossível falar de organização sem falar de processos, podem ser descritas todas as atividades de uma organização através da identificação de seus processos.

Além disso, a administração pública é regida por princípios definidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 1988, p.41).

Tendo em vista o foco deste trabalho, interessa detalhar o princípio da eficiência que, no entendimento de Meirelles (2007), é o mais moderno da função administrativa, impondo ao agente público realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional. Assim, conforme a Secretaria Jurídica e de Documentação (2013, p. 10), eficiência:

> É a capacidade de obter uma maior quantidade de saídas/produtos (outputs), utilizando a menor quantidade de recursos/entradas (inputs). Trata-se da boa gestão dos recursos públicos, sejam eles materiais, humanos, tecnológicos e etc. Assim, uma tarefa será eficiente quando for realizada da melhor maneira possível.

Focando na eficiência administrativa dos municípios, Bortolotti (2012, p. 15) acrescenta que "uma das principais vantagens da Gestão Pública Municipal é a descentralização administrativa e financeira, a qual implica na capacidade e responsabilidade de decidir sozinha onde aplicar os recursos financeiros". Assim, é necessário maior comprometimento e profissionalismo por parte dos gestores municipais.

Voltando ao contexto das organizações, vale salientar o que afirma Schimalski (2015, p. 12), que corrobora com a afirmação de que é impossível dissociar conceitualmente a organização pública de seus processos:

> No âmbito da gestão pública os processos representam os elementos centrais da operação das políticas públicas, objetivando produzir um resultado positivo para a sociedade, assim, é possível entender a sua importância no âmbito das organizações publicas e a necessidade de compreender como funciona a máquina pública e a complexidade de processos por ela desenvolvidos.

Portanto, levando em consideração os conceitos de administração pública apresentados acima e o objeto deste trabalho, na próxima seção será definido e analisado os processos administrativos.

2.2 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Relativo ao conceito de processo, após analisar diversos autores, Silva (2014, p. 70) concluiu:

> Há várias definições de processo, mas, em geral, elas coincidem em afirmar que ele é uma sequência ordenada de tarefas, etapas, operações ou atividades que recebem inputs (informações ou insumos), transformam e adicionam valor a eles e geram outputs (produtos, serviços ou novas informações) para um cliente específico, interno ou externo.

Além disso, o mesmo autor cita que os processos podem ser enquadrados em diversas classificações que, no entanto, se dividem em duas linhas principais: processos destinados à produção de produtos e serviços e processos administrativos, que dão suporte aos de produção (SILVA, 2014).

Já, analisando um fluxo de comunicação, França (2016, p. 8) definiu que "processo pode ser entendido como uma sequência de atividades planejadas anteriormente para atingir um objetivo em comum visando melhorar o desenvolvimento das atividades da organização".

Assim, o conceito de França simplifica e ao mesmo tempo complementa o apresentado por Silva, de forma que acrescenta como meta a melhoria nas atividades do órgão. Portanto, para melhor administrar, cada organização deve conhecer seus processos, mapeando os mesmos para entender as atividades e tarefas desenvolvidas, o que possibilita identificar áreas com oportunidade de melhoria (LIMA, 2012).

Complementando esta análise entre organização e processo, Agnes (2007, p. 15) acrescenta: "É possível considerar uma organização como um processo que se subdivide em vários subprocessos, os quais se subdividem em atividades e estas em tarefas. Os diversos setores organizacionais executam as atividades desses subprocessos".

E, como visto anteriormente, para identificar as possíveis melhorias as organizações devem conhecer seus processos através do mapeamento dos mesmos. Sendo assim, é necessário analisar as definições e como é realizado o mapeamento destes processos.

2.3 MAPEAMENTO DE PROCESSOS

O mapa de um processo, segundo Gissoni (2016, p. 30) "trata-se de uma descrição gráfica do funcionamento de um processo por meio de fluxos, que ajudam a entender melhor

a sequência de suas atividades e torna mais compreensível o processo como um todo". Neste mesmo sentido, Biazzo apud Salgado et al. (2013, p. 155) explica que "construir um mapa de processos significa realçar, graficamente, num modelo, a relação entre as atividades, pessoal, informações e objetos envolvidos".

Além disso, Gissoni (2016, p. 30) destaca a importância desta ferramenta no processo de melhoria das organizações:

> O mapeamento de processos proporciona compreender melhor todas as atividades de um determinado processo. É uma ferramenta gerencial que ajuda a melhorar os processos existentes, ou até mesmo permitir a implantação de uma nova estrutura para a otimização desses processos.

Assim, para a elaboração de um mapa é necessário optar por um método. Segundo Mendonça (2014, p. 46) "Uma das ferramentas largamente adotadas para a identificação e o mapeamento de processos são os denominados fluxogramas, ou diagramas de fluxo". Neste sentido, Campos et al (2007) definem que o fluxograma é a forma de documentar as atividades de uma organização, demonstrando a relação entre as mesmas.

Já conceituando fluxograma Gonçalves (2011, p. 16) define-o como "um método para descrever graficamente um processo existente, ou um novo processo proposto, usando símbolos, linhas e palavras de forma a apresentar graficamente as atividades e a sequência no processo".

Assim, o fluxograma é apontado como ferramenta ideal para documentar os processos. No entanto, antes de documentar um processo é necessário fazer o levantamento do mesmo e, neste sentido, Bortolotti (2012, p. 19) afirma:

> Para entender um processo, é necessário realizar um levantamento completo de tudo o que acontece nas diversas atividades ou tarefas. Um bom levantamento deve ser realizado pela equipe responsável junto aos usuários diretamente envolvidos com a realização da tarefa.

O mesmo autor ainda define um roteiro para compreender o funcionamento de um processo e efetuar sua representação gráfica, de onde se destaca a fase de coleta de dados mediante a utilização de um roteiro de entrevistas aos executores dos trabalhos, com as seguintes questões: Cargo e nome? De quem recebe o trabalho? Em que consiste seu trabalho? Para quem passa o trabalho após terminar a sua parte? Quanto tempo gasta para realizar o trabalho? (BORTOLOTTI, 2012).

Ampliando o número de instrumentos que podem ser utilizados para efetuar a coleta de dados, Agnes (2007) destaca três: a entrevista, o questionário e a observação direta. O autor define que a entrevista tem o objetivo de compreender melhor o trabalho a cargo de determinado indivíduo, sendo o questionário utilizado para o mesmo fim em casos em que não há tempo para entrevistas ou o indivíduo está distante geograficamente. Já a observação direta, segundo o autor, serve para efetuar comparações entre as respostas obtidas em entrevistas ou questionários e a realidade (AGNES, 2007).

Desta forma, através dos instrumentos de coleta de dados, é possível realizar o mapa do processo, determinando seus relacionamentos e detalhando suas atividades.

3. METODOLOGIA

Metodologia, segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 14), "é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento [...]". Assim, este capítulo apresenta a metodologia para atingir os objetivos deste trabalho acadêmico, sendo demonstradas as modalidades de pesquisa e técnicas de coleta de dados utilizadas.

3.1 TIPOS DE PESQUISA

As pesquisas podem ser classificadas, sob pontos de vista diferentes, em vários grupos distintos. Nos próximos parágrafos serão apresentadas, sob três tipos de enfoques, algumas modalidades de pesquisa, dando ênfase àquelas utilizadas para estruturar o presente estudo.

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. Segundo Prodanov e Freitas (2013), na pesquisa qualitativa, categoria utilizada para a realização deste estudo, é fundamental a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados, sendo as questões estudadas no ambiente em que elas se apresentam, sem manipulação do pesquisador.

A pesquisa, do ponto de vista de seus objetivos, pode ser exploratória, descritiva ou explicativa (PRODANOV; FREITAS 2013). Uma pesquisa é descritiva quando "expõe as características de uma determinada população ou fenômeno, demandando técnicas padronizadas de coleta de dados" (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 127). Assim, segundo

este conceito, pode-se considerar que o presente trabalho é uma pesquisa de caráter descritivo, pois coletou dados que foram analisados e apresentados na aplicação deste estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos, ou seja, a maneira pela qual os dados necessários são obtidos, Prodanov e Freitas (2013) agrupam a pesquisa em dois grupos: as que se valem das fontes de papel como a pesquisa bibliográfica e a documental, e aquelas cujos dados são fornecidos por pessoas, como por exemplo, o estudo de caso e a pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica, segundo Rampazzo (2005, p. 53), "Procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas (em livros, revistas etc.)". Outro tipo de pesquisa, além da pesquisa bibliográfica, também utilizado neste trabalho é o estudo de caso que, segundo Prodanov e Freitas (2013), consiste em uma categoria de investigação que visa estudar de forma aprofundada um ou mais objetos de estudo, coletando e analisando informações da realidade.

3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

De acordo com a natureza da pesquisa, são definidas as técnicas empregadas na coleta de dados e na definição da amostra (PRODANOV; FREITAS, 2013). Assim, o presente trabalho, considerando as técnicas utilizadas na aplicação prática, fez uso dos seguintes instrumentos de coleta de dados: observação e entrevista semiestruturada.

Depois de serem definidos o tema e os objetivos, foi iniciada a revisão de literatura com a finalidade de proporcionar uma visão geral sobre o assunto e assim torná-lo mais explícito. Após a fundamentação com a pesquisa bibliográfica, a etapa seguinte é a coleta de informações da realidade. Neste trabalho foram utilizados a entrevista semiestruturada e o método da observação participante que, segundo Prodanov e Freitas (2013), é muito útil para a obtenção de dados, pois mais do que perguntar, é possível constatar comportamentos. A observação foi realizada no setor de tesouraria da Prefeitura Municipal de Gravataí, onde foram analisados os processos de pagamentos aos fornecedores.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo é qualificado brevemente o órgão onde foi desenvolvido o presente estudo e, visando responder a questão norteadora desta pesquisa e alcançar os objetivos estabelecidos, são apresentados e analisados os dados levantados.

4.1 UNIDADE DE ESTUDO

Gravataí é um município que, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, possuía em 2017 uma população estimada em 275.146 habitantes. Situada na região metropolitana de Porto Alegre, é considerada como uma das maiores e mais importantes cidades desta região, destacando-se no cenário econômico com o quinto maior Produto Interno Bruto – PIB do Estado. A Prefeitura Municipal de Gravataí está dividida em dezessete secretarias, dentre as quais se destaca a Secretaria Municipal da Fazenda - SMF onde está situada a tesouraria, setor objeto deste estudo.

A tesouraria é o setor responsável pela gestão do fluxo financeiro do município, controlando e prevendo todas as entradas, provisionando e efetuando as saídas de recursos monetários e administrando as diversas contas bancárias nas três instituições com as quais mantém vínculo: Banco do Brasil, Banrisul e Caixa Econômica Federal - CEF. Além disso, também são de sua responsabilidade os registros contábeis das operações que efetua diariamente. Assim, as rotinas desenvolvidas na tesouraria podem ser agrupadas na seguinte estrutura:

- Receitas: controle do recebimento de receitas; baixa da obrigação fiscal do contribuinte; registro contábil das receitas.
- Bancos: controle de saldos bancários por contas e fontes de recurso; registro contábil das movimentações bancárias; conciliação bancária.
- Contas a pagar: elaboração do cronograma de desembolso em conjunto com o gabinete do secretário; preparação dos processos de pagamento; execução dos pagamentos; registro contábil dos pagamentos.
- Administrativo: recebimento, guarda e baixa dos processos encaminhados para pagamento; emissão de demonstrativos e relatórios; atendimento ao público.

A equipe de trabalho da tesouraria é composta por dez servidores estatutários: dois contadores responsáveis pelo setor e que desempenham a função de tesoureiros; seis técnicos em contabilidade; e dois agentes administrativos. Os tesoureiros, além das atividades operacionais que desempenham, devem supervisionar o trabalho dos outros servidores.

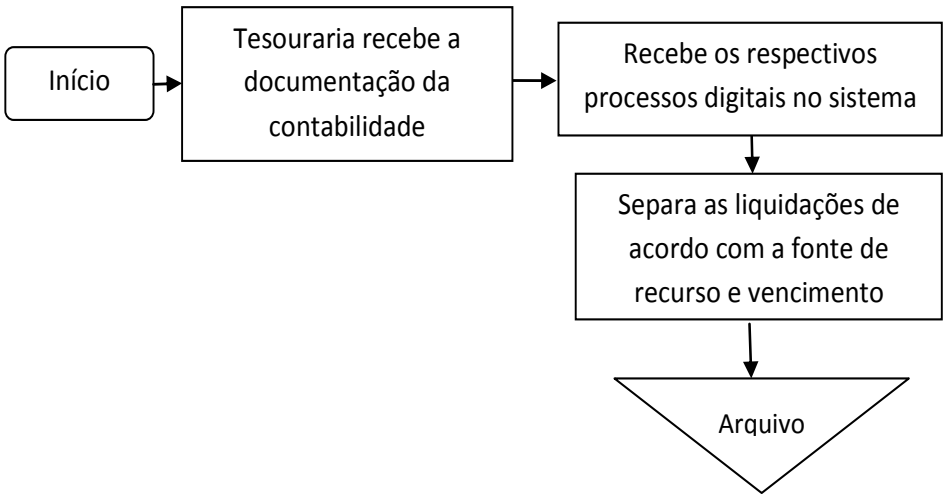
4.2 PROCESSOS DE PAGAMENTOS NA TESOURARIA

O primeiro item verificado durante a pesquisa foi identificar as principais atividades, que fazem parte da rotina de trabalho da tesouraria, relacionadas ao pagamento de fornecedores. Assim, analisando o funcionamento do setor, verifica-se que são adotadas três modalidades de pagamentos, sendo: pagamentos via sistema online do banco, pagamentos em lote e cheques emitidos. No entanto, antes da execução do pagamento existem etapas e informações a serem observadas.

Para que o pagamento de uma nota fiscal seja efetuado ao fornecedor, é necessária a emissão do documento de liquidação a partir da respectiva nota de empenho. Esta liquidação é efetuada no setor de contabilidade e encaminhada à tesouraria juntamente com a nota fiscal, também é registrado no sistema o tramite do processo digital que acompanha a documentação física.

A tesouraria recebe o processo digital que ficará registrado no sistema como em tramite na sua repartição e o material físico que será guardado de acordo com sua fonte de recurso e vencimento, onde aguardará até ser pago conforme demonstrado na figura 1. A efetivação dos pagamentos obedece à ordem cronológica de vencimentos de acordo com a Lei nº 8.666 de 1993, sendo exceção a ordem cronológica o que é estabelecido no Decreto nº 13.645 de 07 de abril de 2014, que remete a priorizações de pagamentos em casos especificados neste decreto.

Figura 1 – Atual fluxo de entrada de documentos a pagar

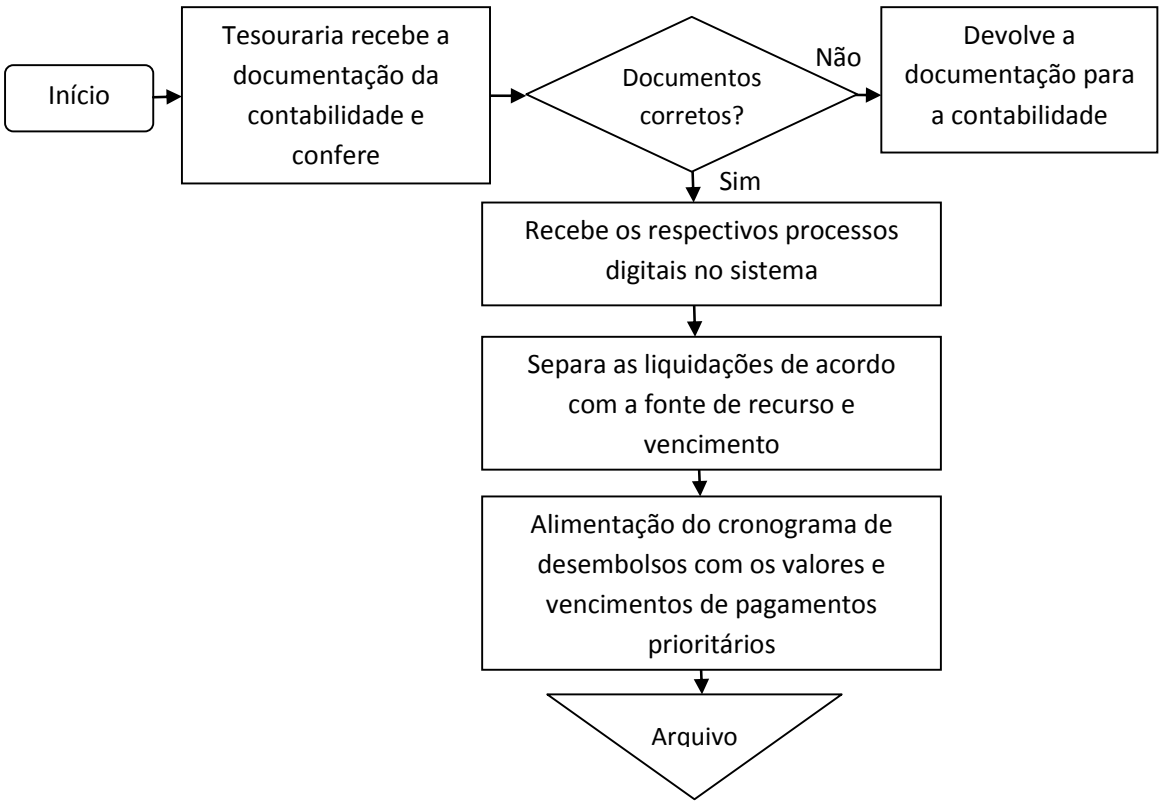


Fonte: Elaborado pela autora

Analisando o fluxo representado na figura acima, sugere-se que antes do recebimento do processo digital e arquivamento dos documentos a pagar seja efetuada uma conferência entre documento de liquidação e nota fiscal para prévia identificação de incorreções que só seriam checadas no momento da execução do pagamento. Assim, se antecipa a possível devolução dos documentos para as correções necessárias, não penalizando o fornecedor com atraso no pagamento.

No recebimento da documentação, também já pode ser alimentada previamente a planilha de desembolsos com os pagamentos prioritários para dar ciência ao gabinete da SMF das liquidações recebidas para pagamento nestas condições. Desta forma, a rotina de recebimento de notas de liquidação a pagar fica como exposto no fluxograma abaixo:

Figura 2 – Sugestão de fluxo de entrada de documentos a pagar



Fonte: Elaborado pela autora

Chegado o momento da execução dos pagamentos, seja pela ordem cronológica ou pelo decreto de prioridades, os documentos são separados conforme a modalidade de pagamento que será utilizada: online no site do banco, pagamentos em lote ou emissão de cheques. As duas primeiras modalidades são as mais utilizadas, tendo sempre preferência em

relação ao cheque que é utilizado apenas nos casos de inexistência de conta bancária em nome do credor.

Assim, para as duas primeiras formas de pagamentos citadas acima é feita uma autorização bancária no sistema de informática (listagem com as liquidações a serem pagas) que servirá para retirar a nota de liquidação do grupo das liquidações em aberto, visto que estará com o pagamento programado. Esta autorização também será utilizada pelo tesoureiro para a efetivação do pagamento, considerando que entre as duas modalidades de pagamento para as quais é utilizada existem algumas diferenças relevantes conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 1 – Diferenças nas principais modalidades de pagamento

Pagamento online no banco	Pagamento em lote
Uma autorização bancária por fornecedor	Autorização bancária com vários fornecedores
Dados digitados no site do banco	Gera arquivo com dados das liquidações
Comprovante de pagamento na hora	Comprovante apenas no dia seguinte
Contabilização manual	Contabilização por retorno de arquivo txt

Fonte: Elaborado pela autora

No entanto, o pagamento em lote está disponível para utilização apenas em contas vinculadas a CEF, sendo que este convênio com a instituição ainda não abrange todas as contas correntes que poderia, o que precisa ser solucionado levando em consideração que esta modalidade apresenta menos risco de falhas e mais agilidade pela integração dos sistemas.

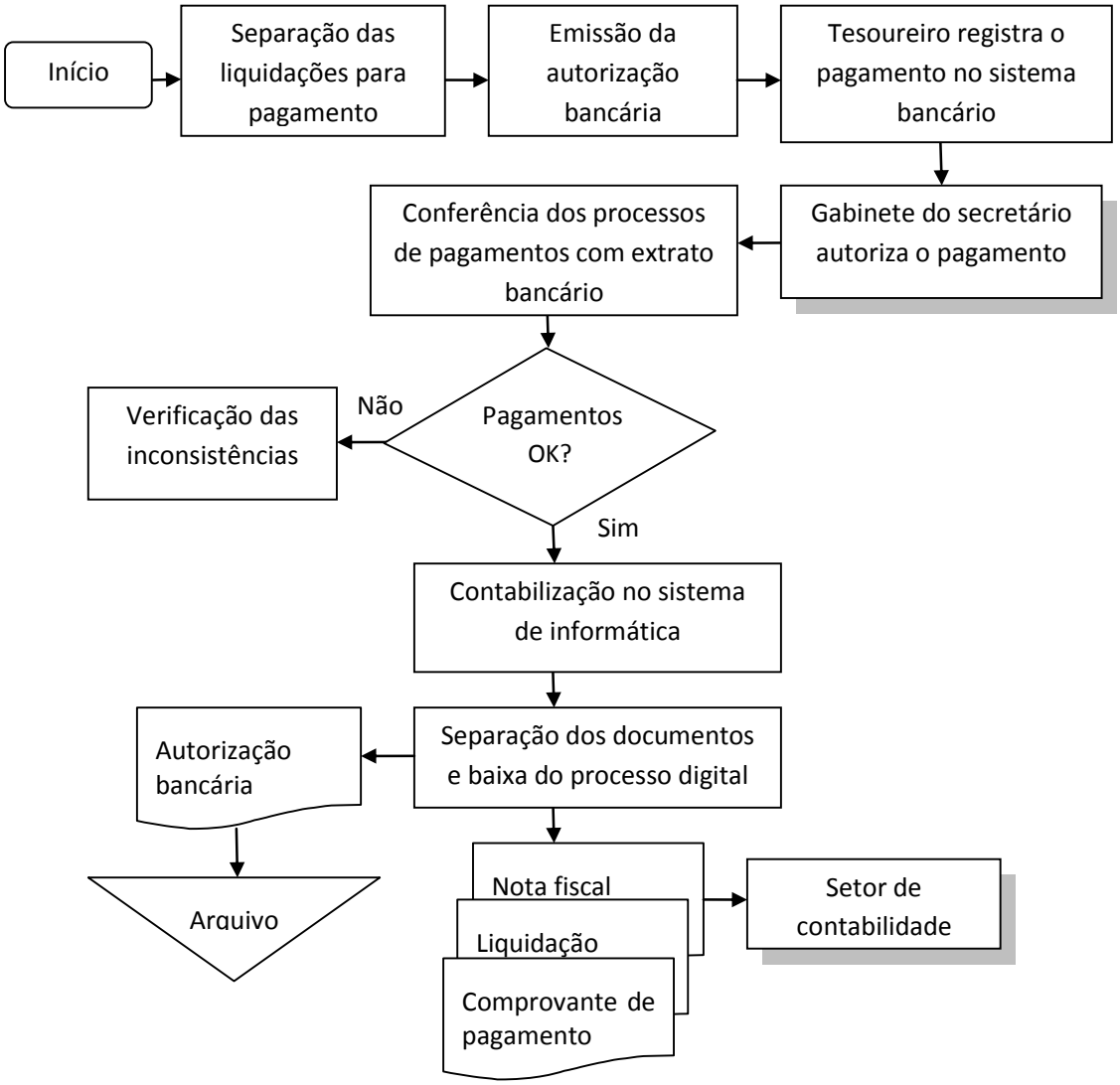
De posse da autorização bancária, o tesoureiro efetua o pagamento, digitando as informações no sistema do banco ou gerando o lote a partir do sistema de informática. Após, envia a documentação ao Gabinete da SMF para que o secretário efetue a autorização do pagamento e, estando autorizado, volta para a tesouraria.

No dia seguinte os pagamentos são conferidos com os extratos bancários e seus respectivos comprovantes, a fim de certificar que as transações foram realizadas conforme as programações. Nesta etapa é verificado se os valores pagos correspondem aos valores das notas de liquidações e se as devidas retenções de tributos foram efetuadas. A documentação conferida é contabilizada no sistema de informática. Em seguida, cada processo digital é

encerrado, informando a data de pagamento, e os documentos conferidos e contabilizados são enviados para arquivamento no setor de contabilidade.

Desta forma, unindo as etapas desde a separação dos documentos a pagar, é possível desenhar o mapa da execução dos pagamentos:

Figura 3 – Fluxograma de pagamentos a fornecedores



Fonte: Elaborado pela autora

Sendo o pagamento através de cheque, o mesmo é emitido nominal ao credor da nota de liquidação, o número utilizado é informado em planilha Excel de controle dos talões de cheques, não havendo registro no sistema de informática. Todas as movimentações bancárias precisam ser autorizadas por um tesoureiro e pelo secretário da SMF, assim como nos cheques é necessário constar ambas as assinaturas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou o tema rotinas de trabalho na tesouraria de um órgão público do executivo municipal. Assim, tendo como unidade de estudo a Prefeitura Municipal de Gravataí, a análise esteve focada nos processos de trabalho relativos aos pagamentos de fornecedores, visando a melhoria destes. E, para que este objetivo geral fosse atingido, foram propostos objetivos específicos para o estudo.

Primeiramente, para embasamento deste trabalho, foi utilizada a pesquisa bibliográfica por meio de livros e outros artigos, buscando apresentar conceitos que ajudaram a entender a administração pública, processos administrativos e seu mapeamento. Além disso, para a obtenção dos dados, foi realizado um estudo de caso com coleta de dados através da observação no setor de tesouraria e entrevista aos seus funcionários, formando a base de estudo para atingir os objetivos propostos.

O primeiro objetivo específico, de identificar as principais tarefas que fazem parte da rotina de pagamentos no setor de tesouraria, foi amplamente atendido. Desta forma, foi possível identificar que são utilizadas três formas distintas para efetivação dos pagamentos aos fornecedores: pagamentos via sistema online do banco, pagamentos em lote e cheques emitidos.

Conforme os dados apurados, verificou-se que a emissão de cheques é pouco utilizada e, na medida do possível, é sempre evitada por ser considerada menos segura, visto que não há registro de sua emissão no sistema de informática, sendo controlada a numeração utilizada apenas através de planilha do Excel. Desta forma, esta modalidade é utilizada apenas na inexistência de conta bancária do fornecedor beneficiário do pagamento.

Quanto ao segundo objetivo específico, mapear os processos, este foi alcançado com sucesso, pois os dados coletados permitiram, conforme demonstrado nas figuras 1 e 3, a elaboração de fluxogramas, sendo: o fluxograma de recebimento de documentos a pagar e o fluxograma de pagamentos a fornecedores, esse utilizando as modalidades online no sistema do banco e pagamento por lote.

Já no terceiro objetivo específico, de propor medidas para a melhoria do trabalho realizado, foi possível demonstrar que pequenos ajustes na ordem da rotina estabelecida, como a conferência dos documentos no momento de entrada no setor apresentada na figura 2, tornam o trabalho do setor mais eficiente.

Também foi possível identificar que, com exceção a modalidade de pagamento em lote, há retrabalho no pagamento a fornecedores, pois o pagamento é feito de forma manual no site do banco ou por emissão de cheque e após é efetuado manualmente o lançamento contábil no sistema de informática. E, como melhoria deve ser ampliada a gama de contas correntes que possam utilizar a modalidade em lote para efetivação dos pagamentos.

Diante dos dados analisados por meio dos objetivos específicos, as constatações deste trabalho atingiram o objetivo geral e levaram a resposta da questão norteadora. Assim, as mudanças que podem ser realizadas para melhorar os processos de pagamentos aos fornecedores na tesouraria da Prefeitura Municipal de Gravataí, incluem o mapeamento de processos e constante análise dos mesmos, para implantação de pequenos ajustes na rotina estabelecida.

De uma forma geral, a pesquisa efetuada para embasamento deste estudo permitiu ampliar os conhecimentos sobre processos administrativos, em especial o mapeamento de rotinas de trabalho. Além disso, foi possível conhecer melhor a legislação e conceitos relativos a administração pública municipal, conforme apresentado no referencial teórico.

Este trabalho teve como principal limitação sua amostra que, devido a pequena extensão e tempo para desenvolvimento, se resumiu a apenas uma rotina de trabalho do setor de tesouraria. Sendo assim, sugere-se para futuros estudos a mesma aplicação deste, no entanto com uma amostra maior, utilizando, por exemplo, todas as rotinas de trabalho do setor, com a elaboração de um manual de procedimentos. Ademais, esta pesquisa também pode ser ampliada com a comparação de processos de trabalho utilizados em dois ou mais municípios com características semelhantes.

REFERÊNCIAS

AGNES, Daniela. **Melhorias no processo de arrecadação de ITBI, IPTU e ISSQN da Prefeitura de Porto Alegre.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão de negócios financeiros, UFRGS, Porto Alegre, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Vade Mecum universitário RT. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2009.

BORTOLOTTI, João Batista Sasso. **Organização no setor de compras da prefeitura de Sentinela do Sul.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal, UFRGS, Sentinela do Sul, 2012.

CAMPOS, Eneida Rached et al. **Metodologia de Gestão por Processos.** Campinas: Unicamp, 2007.

FRANÇA, Elizabeth Brait Ferreira de. **Melhorar o fluxo da informação e comunicação no departamento de licenciamento da secretaria municipal de finanças na prefeitura municipal de São José dos Pinhais.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

GISSONI, Luiz Ricardo de Moura. **Implantação de mapeamento de processos de trabalho no setor de transporte de uma instituição federal de ensino.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016.

GONÇALVES, Deise França. **Gestão municipal e informações cadastrais: uma análise do processo de cadastro imobiliário do município de Quaraí.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal, UFRGS, Quaraí, 2012.

GONÇALVES, Katia. **Implantação do manual de instruções de trabalho na casa transitória do Alto Vale do Ribeira, com vistas à modernização da gestão pública municipal de Apiaí.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal, Universidade tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gravatai/panorama>. Acesso em: 17 mar. 2018.

LIMA, Joice Veloso. **Rotinas contábeis e patrimoniais na Prefeitura Municipal de São Sepé.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal, UFRGS, São Sepé, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. **Processos administrativos.** 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

MOURA, José Carlos Rolim de. **Um modelo de melhoria contínua de processos para o setor público.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2002.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEDROZO, Ivonete Foletto. **Gerenciamento da rotina na administração pública - um estudo de caso na secretaria de município das finanças da prefeitura municipal de Santa Maria-RS**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Departamento de Engenharia de Produção, UFSM, Santa Maria, 2001.

PORTAL DO CIDADÃO GRAVATAÍ/RS. Disponível em: < https://gravatai.atende.net/#>. Acesso em: 17 mar. 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica** - para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

SALGADO, Camila Cristina de Rodrigues et al. Contribuições à melhoria de processos organizacionais: uma avaliação empírica sob a perspectiva de mapeamento de processos em uma unidade da Universidade Federal da Paraíba. **Holos**, [s.1.], v. 1, mar. 2013, p. 151-168, ISSN 1807-1600. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1034/648>. Acesso em: 08 mar. 2018.

SCHIMALSKI, Paulino. **Mapeamento e estruturação do processo de recebimento e atendimento das solicitações de serviços ao departamento de meio ambiente da prefeitura municipal da Lapa – PR.** Trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal, Universidade Federal do Paraná, Lapa, 2015.

SECRETARIA JURÍDICA E DE DOCUMENTAÇÃO. Procuradoria Geral da República. **Manual de gestão por processos.** Brasília: Escritório de Processos Organizacionais do MPF/PGR, 2013.

SILVA, Felipe Ferreira Bem. **Redesenho da estrutura organizacional na perspectiva do mapeamento de processos.** Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2014.

AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS EM NOVO HAMBURGO-RS[*]

Anelise Weber de Moraes[**]

Lucas Santos Cerqueira[***]

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise sobre a oferta de serviços de Assistência Social para a população idosa do município de Novo Hamburgo/ RS. O olhar atento do poder público, da família e da comunidade amplia a possibilidade da velhice ser vivenciada de forma saudável, com respeito e sem a exclusão dos idosos nas diversas esferas da vida social. Questionar qual a efetividade da política de assistência social para o idoso em Novo Hamburgo, se faz necessário e imprescindível quando se objetiva verificar a oferta de serviços e a priorização do idoso na execução desta política. Para realizar esta análise, buscou-se subsídios nos serviços executados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em especial nos CRAS's Santo Afonso e Canudos e na Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa, visto que o foco do estudo ficou restrito a Proteção Social Básica. A pesquisa descritiva aplicada com os idosos atendidos e com profissionais, dos serviços citados, deflagra uma realidade ainda distante com relação à priorização do idoso no cotidiano institucional e revela ações tímidas, desenvolvidas conforme disponibilidade das equipes de trabalho da proteção social básica. O enfrentamento das situações de violação de direitos dos idosos, tanto na família quanto nas instituições pelas quais este público circula, somente será possível quando houver a valorização e conscientização dos governos quanto a sua responsabilidade para a efetivação das políticas.

Palavras-chaves: Assistência Social. Idoso. Direitos.

---

[*] Artigo apresentado para conclusão do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal – Universidade Federal de Rio Grande.

[**] Graduada em Serviço Social, pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA/RS. Atua como assistente social na Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Endereço eletrônico: anemoraesnh@gmail.com.

[***] Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano na Universidade Salvador (UNIFACS). Doutorando em Educação Ambiental pelo Programa de Pós Graduação em Educação Ambiental (PPGEA) da FURG. Mestre em Administração Estratégica na Universidade Salvador (UNIFACS) e graduação em Administração com Gestão da Informação pela União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME). Atualmente é professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e coordenador adjunto do curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), atuando no Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis ICEAC/FURG.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal/88 oportunizou avanços fundamentais na vida da população brasileira, prevendo garantias para o exercício da cidadania. Dentre as garantias, o texto constitucional em seu artigo 203, apresenta a Assistência Social como uma Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado, ofertada a todos que dela necessitar (BRASIL, 2014).

Com vistas a efetivação das garantias pressupostas na Constituição Federal, leis infraconstitucionais foram criadas para contemplar políticas públicas específicas. No campo da Assistência Social, se fez necessária a criação de leis complementares para nortear a execução desta política em todo o território nacional, surgiu assim, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993, que dispõe sobre a sua organização. Após longos anos de debate e luta para o reconhecimento e a consolidação da assistência social como política pública e direito social, surge a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, que versa sobre as diretrizes para a efetivação desta a política no Brasil (BRASIL, 2004).

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, emite a Resolução nº 109, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. (BRASIL, 2009) Tal documento organiza os serviços em níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2012), ratifica a importância da assistência social como política de Seguridade Social e disciplina a gestão pública desta em todo território brasileiro (BRASIL, 2011).

A PNAS é um direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, na última década houve o reconhecimento dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Nesta perspectiva a assistência social, enquanto política pública e de proteção social trabalha na perspectiva de tornar visível a população tradicionalmente tida como excluída das estatísticas, tais como as pessoas em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência. O foco deste trabalho será a pessoa idosa (BRASIL, 2004).

De acordo com Júnior (2005), a Organização Mundial de Saúde (OMS), aponta que até o ano de 2025, o Brasil será o sexto país do mundo com o maior número de pessoas idosas. Nos últimos 40 anos, o número de brasileiros idosos

quintuplicou, passando de 3 milhões em 1960, para 14 milhões em 2002. Segundo estimativas do Instituto de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2020 este número poderá chegar a 32 milhões (BRASIL, 2005).

Diante do processo de envelhecimento da população brasileira e da necessidade de prever garantias e a proteção deste público, é aprovada em 1994 a Política Nacional do Idoso, Lei nº 8.842, complementada pelo Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (BRASIL, 2016).

Conforme explicita a Lei 10.741, em seu art. 1º, o idoso é a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. No art. 3º, o Estatuto do Idoso materializa a "obrigação da família, comunidade, sociedade e do Poder Público, em assegurar ao idoso com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária". Relacionado à garantia de prioridade, destaco aqui a importância da "preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas" e "garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais" para esta população. (BRASIL, 2016).

Diante da explicitação da legislação faz-se necessário questionar, **qual a efetividade da política de assistência social para o idoso em Novo Hamburgo?**

Verificar a efetividade da Política de Assistência Social para o idoso, se constitui objetivo primeiro deste artigo. Para tanto é necessário discutir sobre a Política Nacional deste segmento e avaliar a percepção deste público quanto a qualidade dos serviços ofertados pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo.

Realizar a pesquisa junto a SDS oportuniza a aproximação das políticas públicas para o idoso visto que desde 2017 a Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa compõe os serviços desta Secretaria.

Por fim, o presente artigo tece considerações relacionados ao atendimento deste público junto à Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa de Novo Hamburgo, que acolhe e apura as denúncias de violação de direitos, realizadas no Disque 100 – vinculado a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal. Contrapondo a violação de direitos, será apresentado neste artigo o trabalho realizado em dois Centros de Referência de Assistência Social: CRAS Santo Afonso e CRAS Canudos. Refletir sobre a execução da Política de Assistência

Social e sua aplicabilidade na Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS, é necessária para possibilitar uma discussão sobre o processo de conquista de direitos dos idosos e os obstáculos postos, para sua efetivação.

REFERENCIAL TEÓRICO

A partir da Constituição Federal - CF, a assistência social passa a compor o tripé da Seguridade Social. Conforme o art. 194, “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2016).

A Carta Magna ao instituir a seguridade social, estabelece uma estrutura formal de proteção social, pensada para combater a pobreza e diminuir as desigualdades sociais, assim esta revela o caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida (BRASIL, 2016).

Para Yazbek (1997), a Seguridade Social oportuniza a todo o cidadão o acesso a um conjunto de certezas e seguranças que impactam positivamente na redução ou prevenção dos riscos e vulnerabilidades sociais. Na concepção do direito universal, independentemente de contribuição para a previdência social, fica assegurado ao cidadão, o acesso à saúde e a assistência social.

Reconhecer a assistência social como política de proteção social, significa garantir a todos que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão desta proteção. Contudo, a PNAS (2004) observa para a necessidade de identificar quem são os demandatários de serviços e atenções de assistência social (BRASIL, 2004)

Em 1993, após intensa e constante mobilização dos profissionais e sociedade civil, é promulgada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Com a LOAS a assistência social, até então considerada como um espaço de práticas caritativas, assistencialistas e clientelistas, conquista um espaço na legislação compreendendo um direito do cidadão e dever do estado (BRASIL, 2004).

> Inegavelmente, a Loas não apenas introduz um novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade Social voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia dos direitos e de acesso aos serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o

> sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YAZBEK, 1997, p.9 apud COUTO 2006).

Para Couto et al (2012), a assistência social, no Brasil, que teve a sua origem na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, ainda encontra desafios para o reconhecimento desta enquanto política pública, visto que na cultura política brasileira, ainda há a ideia de "não política", ficando suas ações no segundo plano das políticas públicas. Na sua concepção, a proteção social, surge para a proteção dos trabalhadores assalariados, que lutaram para ter seus direitos protegidos. Nesta perspectiva, grande parcela da população que não se enquadrava nesta condição era atendida na lógica da caridade, tento em sua ação o objetivo primordial, a inserção destes no mercado de trabalho. Na atualidade observa-se ainda falas preconceituosa com relação ao público que demanda algum serviço da assistência social.

Embora a legislação brasileira legitime a universalização da proteção social, cada vez mais se institui a ideia de que a política social é, por excelência, ações voltadas para os excluídos (pobre). Essa postura sugere desarmonia entre a legislação e a compreensão da sociedade como um todo. As dificuldades sociais e financeiras, permeiam as relações familiares e comunitárias, visto que grande parcela desta população não é diplomada e outras por suas limitações não atingem a situação financeira que garantam os mínimos necessários (VIANNA, 2008).

A assistência social, está organizada em Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para normatizar a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos, igualmente em todo território Nacional, com o objetivo de garantir a proteção social aos cidadãos, para o enfrentamento de riscos e vulnerabilidades social. O SUAS é um sistema público, com modelo de gestão participativa que articula esforços e recursos nos três níveis de governo: Municípios, Estados e União para a execução e o financiamento da PNAS. As ações ofertadas pela assistência social, conforme preconizado pela LOAS (1993), estão organizadas em dois níveis de proteção:

> Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:
>
> I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
> II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e

> comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.
> Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (BRASIL, 1993).

A Proteção Social Básica tem por objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento das potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Suas ações são voltadas para o atendimento da população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente “da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)”. O atendimento das demandas das famílias e indivíduos ocorre conforme a identificação da situação de vulnerabilidade apresentada (BRASIL, 2004).

Segundo Arregui e Wanderley (2009), a partir de 1990 o termo vulnerabilidade emerge para substituir o de pobreza. Embora sem haver um conceitual coerente, o termo é usado nas diversas áreas de conhecimento, que coadunam ao ligar “vulnerabilidade” com o conceito de risco, ou posto em outros termos, a noção de vulnerabilidade com a equação entre exposição ao risco e capacidade de resposta da população.

A perspectiva trazida pela PNAS (2004) de territorialização foi analisada como potencialmente inovadora, visto que considera pensar sobre o território como espaço vivo, assim organiza as provisões aonde a população se encontra, garantindo o acesso e supera da fragmentação dos serviços e das intervenções. Contudo, alerta para a vigilância para não ser apreendida apenas como definição geográfica e, se agregada a conceitos como vulnerabilidade e risco social, há o risco de estigmatizar determinada população. Faz-se importante levar em consideração que grande parte das “vulnerabilidades sociais” não tem origem na dinâmica local, pois dependem de políticas macroestruturais que extrapolem os limites da intervenção no território (COUTO et al., 2012).

Para potencializar os serviços ofertados pela proteção social básica, executados nos Centros de Referência de Assistência Social, unidade pública estatal de base territorial, localizados preferencialmente em áreas de vulnerabilidade social. O CRAS é responsável por executar serviços da proteção social básica, organiza e

coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (BRASIL, 2004, p. 33).

> São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: • Programa de Atenção Integral às Famílias. • Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza. • Centros de Convivência para Idosos. • Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças. • Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. • Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. • Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004, p.34)

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao organizar os serviços em níveis de proteção, apresenta como foco de atuação da proteção social básica: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para os diferentes ciclos de vida e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicilio para Pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL,2009).

O PAIF realiza o trabalho social com as famílias, de caráter continuado, com o objetivo de fortalecer a função protetiva destas e consequentemente prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover o acesso aos direitos e melhorar a qualidade de vida destas. Atua ainda para o desenvolvimento das potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2014 p.12).

Os usuários da política de assistência social passam a ser todos os cidadãos ou grupos que se encontram em alguma situação de vulnerabilidade e risco social,

> [...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.27).

A Política Nacional de Assistência Social (2004) e as leis correlacionadas trazem a família como primeiro núcleo de apoio do indivÍduo, visto que as dinâmicas cotidianas, conflitos e potencialidades surgem nos contextos em que estas estão inseridas. Desta forma, a assistência social elabora suas ações, serviços, programas e projetos, tendo o foco a centralidade sociofamiliar.

O SUAS ao eleger a familiar como eixo para as suas ações, reconhece a família como “espaço contraditório, marcado por tensões, conflitos, desigualdades e, até mesmo, violência”. Neste sentido atentar para a heterogeneidade das relações e contextos em que estão inseridos, assim como as distintas composições e dinâmicas próprias, supera a lógica da família padrão. Para trabalhar com as famílias se faz necessário reconhecer as particularidades, tais como, “características, identidades culturais, interesses e potencialidades distintas”, o atendimento dever ser planejado a partir das particularidades, necessidades e expectativas de seus membros.(BRASIL, 2009, p. 12).

A proteção social, pressupõe a capacidade de aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem. Assim, realizar o trabalho com as famílias, primando pelo respeito a diversidade de sua composição e dinâmica própria (BRASIL, 2004, p.13).

A legislação vigente está fundamentada nas garantias estabelecidas na Constituição Federal, que traz na sua concepção o desejo de assegurar a todos os cidadãos os direitos sociais e individuais, almeja uma sociedade livre de preconceitos. Nesta perspectiva aponta no artigo 203, o acesso à assistência social do a todos que dela necessitar, de forma gratuita. Dentro os objetivos cita a proteção à velhice (BRASIL, 2014).

> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
> III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; (BRASIL, 2014)

O público idoso passa a compor as agendas públicas na medida em que a população envelhece. Neste processo surge a pessoa idosa como sujeito de direitos e a preocupação do Estado em investir nas políticas públicas, para assegurar

inclusive, a este segmento social, condições de cidadania (BRASIL, 2016).

O idoso passa a ter maior visibilidade com a promulgação da Lei Federal nº 10.741/03, que institui o Estatuto do Idoso, regulamentando os direitos das pessoas idosas,

> Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.
> Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.
> Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2016).

O envelhecimento da população é trabalhado em todo o mundo num contexto de inquietações, diante das dificuldades que cercam este processo que revela cisões e fraturas do modelo capitalista que aprofunda desigualdades e concentra privilégios. Assim o envelhecimento é encarado enquanto problema social e não como uma conquista da civilização humana. Para ser considerado como conquista requer que haja um redirecionamento das ações do Estado para este segmento social e todas as gerações (SILVA, 2016).

> A convivência social baseada em valores democráticos, éticos, de justiça e de cidadania, constitui uma história recente no Brasil e data das três últimas décadas, impulsionada pelos movimentos da sociedade civil organizada e pelo marco legal consubstanciado na Constituição vigente nomeada cidadã (SILVA, 2016, p. 216).

A necessidade de compreender que a mudança etária compõe um processo de reformulação das agendas políticas, requer do Estado e dos governos o redirecionamento das agendas e investimentos, mudando a cultura de oferta de ações pontuais e localizadas, para a disponibilização de políticas públicas de alcance social e orçamentos específicos para ações nos três níveis de gestão (SILVA, 2016, p. 217).

A violência contra a pessoa idosa, em suas diversas manifestações contribuem como um dos maiores obstáculos para efetivar a garantia dos direitos desta população. A necessidade da conscientização social de que a violência contra a pessoa idosa constituem práticas sociais e a violação dos direitos fundamentais

que podem ser prevenidas e reduzidas (SILVA, 2016, p. 222).

As relações de poder são estabelecidas cotidianamente dentro das famílias e comunidade, historicamente há a estigmatização e esquecimento da pessoa idosa é pela família, comunidade e gestores públicos, com a PNAS houve o reconhecimento dos direitos deste público (BRASIL, 2004).

> A longevidade é uma conquista da civilização humana contemporânea. Todo cidadão tem direito ao envelhecimento, e a proteção desse direito engloba o compartilhamento de responsabilidades entre a família, o Estado e a sociedade. Envelhecer com cidadania: eis a regra básica que se apoia na compreensão dos direitos humanos como direitos de cidadania (SILVA, 2016, p. 222 e 223).

Para Bruno (2003) apud Silva (2016), “cidadania não tem idade”, onde o direito de envelhecer com dignidade é um direito humano básico fundamentado na compreensão na velhice como uma etapa natural da vida, que exige atenção prioritária, a necessidade de cuidados e assistência, enquanto direitos sociais já reconhecidos, mas não necessariamente efetivados.

Para Berzins (2003), apud Silva (2016), as condições estruturais e econômicas são responsáveis pelas desigualdades entre os sexos, podendo influenciar inclusive nas condições de renda, saúde, e a própria dinâmica familiar, consequentemente impactando sobre as demandas por políticas públicas e prestação de serviços de proteção social. Segundo a autora, as mulheres apesar de mais longevas, acumulam desvantagens dentre elas, situações de violências, preconceitos, dupla jornada de trabalho e remuneração inferior aos homens. Assim, viver mais não tem sido necessariamente sinônimo de viver melhor (SILVA, 2016)

> As desigualdades sociais não podem ser atribuídas meramente ao sexo, mas também à classe social e à raça. As pessoas pertencentes às classes sociais menos aquinhoadas e a certos grupos étnicos e raciais, tanto mulheres quanto homens, são mais suscetíveis de vivenciar o desemprego, subemprego, emprego instável de baixos salários, do que as brancas de classes mais abastadas. Em suma, a classe social e a raça são estratificadores primários da vida das pessoas, tanto quanto o sexo. Como ocorre com quase todas as “minorias” da população, os idosos tem *status* diferente das demais faixas etárias, isto é igualmente verdadeiro para homens e mulheres. As mulheres idosas, possivelmente, apenas refletem a estratificação e a discriminação da sociedade contra o idoso. (VERAS, 2003, p. 8)

Na lógica de garantir o exercício da cidadania e o direito do envelhecimento com dignidade, a Constituição Federal, no artigo 203 que versa sobre a assistência social, apresenta no inciso V, que prevê a garantia de um salário-mínimo mensal

para idosos e pessoas com deficiência que comprovarem não possuir condições de prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2014).

A LOAS (1993), no artigo 1º, retoma o direito ao benefício mensal para o idoso e à pessoa com deficiência, nos mesmos termos da CF. Contudo, estabelece normativas para a concessão deste benefício. Para a LOAS, a pessoa idosa é caracterizada pelo indivíduo com idade igual ou superior a 65 anos, diferentemente do conceito do Estatuto do Idoso que estabelece a idade igual ou superior a 60 anos. O Benefício de Prestação Continuada – BPC, objetiva prover os mínimos sociais e garantir o atendimento às necessidades básicas para estes dois segmentos sociais, contanto que a renda per capita familiar não ultrapasse a ¼ do salário-mínimo (BRASIL, 1993).

A III Conferência Regional Intergovernamental, realizada em 2012, sob o tema: Envelhecimento na América Latina e Caribe, trouxe como fruto dos debates as obrigações dos Estados com relação ao envelhecimento com dignidade e direitos, sobretudo no quesito de trabalhar para a erradicação das múltiplas formas de discriminação baseada no recorte de gênero. Neste viés recomenda:

> a. Prevenir, sancionar e erradicar todas as formas de violência contra as mulheres idosas, incluindo a violência sexual;
> b. Promover o reconhecimento do papel que os idosos desempenham no desenvolvimento político, social, econômico e cultural de suas comunidades, destacando as mulheres idosas;
> c. Assegurar a incorporação e a participação equitativa de mulheres e homens idosos no desenho e na aplicação das políticas, dos programas e planos que lhes dizem respeito;
> d. Garantir o acesso equitativo de mulheres e homens idosos na previdência social e em outras medidas de proteção social, principalmente quando eles não gozem dos benefícios da aposentadoria;
> e. Proteger os direitos sucessórios de mulheres viúvas e idosas, em especial os direitos de propriedade e de posse. (COSTA RICA, 2012, p 16)

Estas recomendações norteiam o redimensionamento da agenda pública dos estados, para um trabalho que objetiva a superar estigmas e preconceitos por meio de implantação e implementação de políticas e programas sob os critérios de equidade e justiça, assegurando os direitos a todos sem qualquer distinção.

Percebe-se a cada dia, por diversos motivos o isolamento humano, com suas consequências, tais como, a dificuldade de comunicação entre as pessoas, a falta de compromisso com o território e comunidade onde vivem. Empoderar as famílias para o exercício da cidadania e a busca de seus direitos oportuniza que estas protejam seus membros, reduzindo as situações de risco e violência intrafamiliar.

Tanto a PNAS, quanto o SUAS demarcam a importância da família como fonte provedora de cuidados aos seus membros, desta forma deve ela também receber cuidados e proteção do Estado. A família é o principal núcleo de apoio dos indivíduos.

O Governo Federal (2003) implanta o Cadastro Único – CadÚnico, como instrumento para incluir famílias nos Programas Sociais, com o objetivo de identificar e caracterizar as famílias com baixos rendimentos, para tornar visível a realidade socioeconômica desta população. Dentre os dados coletados estão, características da residência, identificação dos membros familiares, escolaridade, situação de trabalho e renda. Estar no CadÚnico é pre requisito para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Diante destas especificidades o CadÚnico, funciona como porta de entrada, oportunizando às famílias o acesso a diversas políticas públicas (BRASIL, 2007).

Com a identificação de grande parcela da população em situação de extrema pobreza, em 2003, o Governo Federal institui o Programa Federal Bolsa Família para combater à pobreza e à desigualdade social no Brasil. Este programa está fundamentado em três eixos: complemento de renda, acesso a direitos e articulação com outras ações. No complemento de renda a família contemplada recebe mensalmente, um benefício em dinheiro, garantindo alívio imediato da pobreza. Quanto ao eixo acesso de direitos, há a exigência de cumprimento de condicionalidades pela família para o recebimento do recurso financeiro. Este eixo requer que as famílias se comprometam com o reforço à educação, à saúde e à assistência social, objetivando que as gerações futuras rompam com o ciclo da pobreza e desfrutem de melhores oportunidades de inclusão social. A articulação com outras ações, revela a possibilidade do Bolsa Família interagir com outras políticas sociais, possibilitando às famílias a superação das situações de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2004).

A importância de questionar e ouvir a percepção dos idosos e profissionais quanto a efetividade das leis vigentes que balizam as ações para a proteção integral, o atendimento prioritário, a rejeição de todas as formas de violência contra o idoso, traz reflexões importantes para repensar o cotidiano profissional. Confrontar as normativas legais e a oferta de atendimento e serviços, que se apresentam sob alguns aspectos deficitários quanto aos quadros profissionais com equipes mínimas,

recursos financeiros escassos e insuficientes para a execução dos serviços propostos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, é um importante instrumento de avaliação quanto ao alcance da proteção social (BRASIL, 2009).

3. METODOLOGIA

A fim de contextualizar a situação do idoso na realidade municipal em Novo Hamburgo e analisar a efetividade da política de assistência social para este público junto aos CRAS's Canudos e Santo Afonso e na Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa, ambos vinculados a Secretaria de Desenvolvimento Social, faz-se necessário pontuar algumas técnicas para diagnosticar a oferta de serviços e suas limitações.

Para a realização da pesquisa de campo junto aos CRAS's, foi necessário realizar uma conversa prévia com as coordenações dos serviços para sensibilizar as equipes que conduzem o trabalho nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos.

A pesquisa em questão foi dividida em duas etapas junto aos CRAS's: a primeira consistiu na análise da percepção dos profissionais quanto a execução da política para o idoso e; a segunda objetivava apreender a percepção do idoso com idade igual ou superior a 60 anos quando aos serviços ofertados para eles, junto a assistência social. Para deflagrar a realidade junto aos idosos atendidos e aos profissionais realizou-se o convite para que os participantes respondessem a pesquisa proposta. O roteiro de pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, está no apêndice 1 e 2, respectivamente.

A pesquisa junto à Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa se efetivou através da análise documental do processo de averiguação das denúncias recebidas durante o ano de 2017,relacionadas a violação dos direitos da pessoa idosa.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir de 2009 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SDS inicia o reordenamento institucional organizando os serviços conforme preconiza a Tipificação Nacional de Assistência Social (2009). Atualmente em Novo Hamburgo há

quatro Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, cofinanciados pelo Governo Federal: CRAS Canudos, Santo Afonso, Kephas e Primavera e um financiado pela Prefeitura de Novo Hamburgo: CRAS Centro.

O processo de legitimação vivenciado pela SDS, para se tornar visível na sua importância e ter legitimado o direito da população enquanto direito do cidadão e dever do Estado, em promover a proteção e assistência social a quem necessitar, não se encerra com a alteração do organograma institucional. As dificuldades para legitimar os direitos legais, esbarram na escassez de recursos financeiros dispensados a política de assistência social nas três esferas de governo. Os recurso repassados obrigam a gestão a trabalhar com as equipes reduzidas, na lógica dos mínimos sociais.

As famílias que acessam os serviços da proteção social básica na sua maioria realizam quando enfrentam situação de risco ou vulnerabilidade social. Muitas famílias buscam no serviço a possibilidade de participar de programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais.

A assistência social é para quem dela necessitar, contudo ainda percebe-se, inclusive entre os profissionais, o entendimento que ela presta serviços às famílias “pobres”.

Na atual conjectura encontramos um “encolhimento” nas equipes de trabalhos e consequentemente uma redução na oferta de serviços, sendo muitas vezes necessário elencar prioridades para a execução da política municipal de assistência social.

O Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 referencia a ampliação de serviços da proteção social básica no ano de 2009, com a ampliação do número de CRAS’s no município, passando de três para seis, assim como a ampliação do quadro profissional oportunizado pelo remanejamento de profissionais na própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SDS.

Nesta ampliação o bairro Canudos, com população aproximadamente de 62.292 habitantes, passa a contar com dois CRAS: Canudos I e Canudos II. Em 2016, novo remanejamento foi necessário e o CRAS Canudos II, passa a chamar-se Unidade de Referência de Assistência Social – URAS Mundo da Criança, executando apenas Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. As famílias atendidas no CRAS Canudos II, foram remanejadas para o CRAS Canudos I e CRAS Centro.

Santo Afonso é o segundo bairro mais populoso de Novo Hamburgo, possui em torno de 23.823 habitantes, neste território a proteção social básica está representada pelo CRAS Santo Afonso.

No início da gestão municipal 2017-2020, esta alocou a Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e assim passa a integrar os serviços desta, com a função coordenar e executar as políticas públicas para o idoso, visando o atendimento das necessidades destes. Com o término do Projeto Núcleo de Justiça Comunitária, em outubro de 2016, que entre suas atribuições realizava a averiguação das denúncias encaminhadas pelo Disque 100, relacionadas a violação de direitos da pessoa idosa, passaram a ser averiguadas pela Coordenadoria em questão.

4.1 - O IDOSO NOS TERRITÓRIOS: CANUDOS E SANTO AFONSO

Conforme dados do IBGE (2010), Canudos contabilizava 3.177 idosos com 65 anos ou mais, totalizando 5.1% do total populacional de 62.292 habitantes. O total de idosos apontados neste dado fica prejudicado devido ao recorte etário usado pelo IBGE, uma vez que os idosos entre 60 e 64 anos compuseram o recorte da população com idade entre 15 e 64 anos, que somaram 44.165 habitantes, ou seja, 70.9% da população total daquele ano.

O CRAS Canudos, possui 18 idosos inscritos no SCFV da URAS Mundo da Criança. Tomando por base a população de idosos em 2010, e o número de idosos atendidos em 2018, o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos Mundo da Criança atende em média 0,57% deste segmento social do bairro Canudos. Importante ressaltar que este dado não define com clareza o número de idosos atendidos no CRAS visto que este, também realiza atendimento a domicílio e executa o serviço de proteção e atendimento integral à família –PAIF, tendo os idosos como uma das prioridades no atendimento.

Santo Afonso é apontado pelo IBGE (2010) como o segundo maior bairro de Novo Hamburgo, com a população de 23.823 habitantes, sendo 5.2% idosos, com 65 anos ou mais, totalizando 1.239 pessoas. Na mesma lógica apontada para o bairro Canudos, Santo Afonso também possui este dado prejudicado devido ao recorte etário do IBGE (2010), que aponta 16.033 habitantes entre 15 e 64 anos, resultando em 67.3% do total da população do bairro.

Atualmente o SCFV do CRAS Santo Afonso atende 44 idosos. Realizando a comparação do número de idosos apontados pelo IBGE (2010), 1.239, com o público atendido em 2018, 44 idosos, verificamos que o SCFV atende em torno de 3,55% do público idoso. Este dado é relativo pois não contabiliza os idosos na faixa etária entre 60 e 64 anos e também não identifica o público atendido no domicílio e no serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF, sendo os idosos público prioridade destas intervenções.

Dentre o público prioritário da proteção social básica, estão as famílias beneficiárias ou perfil do Programa Bolsa Família (BF), e idosos beneficiários ou não do Benefício de Prestação Continuada – BPC/IDOSO.

Conforme registros do Cadastro Único há em Novo Hamburgo 21.402 famílias cadastradas. Deste montante 5.778 famílias são do bairro Canudos e 4.063 são do bairro Santo Afonso. Dentre as famílias cadastradas no CadÚnico, 6.220 são beneficiárias do Programa do Governo Federal Bolsa Família, sendo 1.705 do bairro Canudos e 1.237 do bairro Santo Afonso. (CadÚnico, 2018)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC previsto na LOAS, beneficia 3.070 pessoas no município, destes 1.709 são pessoas com deficiências e 1.361 beneficiários são idosos. Dentre os idosos beneficiário, 411 residem no bairro Canudos e 196 no Bairro Santo Afonso.

Na pesquisa realizada no CRAS: Canudos e Santo Afonso com os idosos do SCFV tinha por objetivo contextualizar a situação do idoso na realidade municipal em Novo Hamburgo e analisar a efetividade da política de assistência social para este público. A escolha destes dois serviços em detrimento aos demais, está fundamentado por serem estes bairros os mais populosos da cidade.

4.2 - O IDOSO NO SCFV

Com o objetivo de conhecer a opinião dos idosos, quanto aos serviços prestados no CRAS, após uma breve conversa sobre a legislação existente para a proteção dos direitos dos idosos, foi aplicado uma pesquisa com perguntas abertas.

No grupo de idosos do CRAS Canudos, há dezoito pessoas inscritas. Contudo no dia da aplicação da pesquisa havia seis idosas com idade entre 62 e 70 anos. As participantes referem que alguns colegas desistiram do grupo e que outros faltaram. Frente ao questionamento sobre o motivo de desistências e faltas dos

colegas, as idosas ponderam que devido aos cortes de recursos financeiros da assistência social, que impactaram na possibilidade da realização de dois passeios que o grupo realizava durante cada ano, e a mudança do lanche ofertado, que foi substituído por bolachas e chá, possa ter contribuído para o número reduzido de participantes.

O questionário aplicado continha perguntas abertas, que reportavam a opinião dos participantes quanto aos serviços encontrados no CRAS, limitações e possíveis melhorias para a oferta dos serviços prestados. Deste público, todas possuem casa própria e somente uma não possui renda. Quanto ao questionamento de como conheceu o CRAS/SCFV, quatro informam que pessoas da comunidade indicaram o serviço e duas foram indicadas por profissionais do CRAS, quando buscaram alguma orientação. Para a motivação de participar do SCFV, estas apontam a possibilidades de encontrar boas companhias, atividades e um bom atendimentos. Com relação as melhorias citam a melhora no lanche ofertado e referem o desejo da retomada dos passeios. Uma idosa cita a importância da participação de outros idosos. Frente as limitações e necessidade a serem supridas, referem que o CRAS poderia ter um espaço físico maior, ofertar “merenda boa” e passeios. Ao atribuírem uma nota ao serviço, numa escala de 0 a 10, três atribuem a nota 10, uma 8 e duas nota 6. Quanto ao número de profissionais disponíveis no CRAS, a maioria acredita que o serviço oferece uma boa equipe, tendo que ser maior somente se houver ampliação da oferta de serviços. Das seis idosas entrevistadas duas frequentam o serviço há dois anos e quatro, há nove anos. Dentre as seis participantes, três afirmam que sofreram violência doméstica, e apontam os filhos, marido e netos como os principais agressores.

O mesmo questionário foi aplicado no SCFV do CRAS Santo Afonso, na oportunidade havia vinte e três idosos, porém quinze com idade entre 61 e 85 anos, se disponibilizaram a participar da pesquisa. Quatorze idosos possuem casa própria e uma reside com o filho, destas seis são aposentadas, três recebem BPC, duas não recebem nenhum benefício e quatro recebem outro benefícios relativos ao INSS. Sobre a participação do SCFV, doze referem que pessoas da comunidade e família indicaram e três foram orientadas pelos profissionais do CRAS. Sobre o usufruto do serviço, sete referem que participam do CRAS entre um e cinco anos, enquanto que oito participam há mais de cinco anos. Dentre os benefícios encontrados no CRAS referem o espaço como oportuno para encontrar amigos, alegria, orientação,

acolhimento, apoio profissional, respeito e convivência. Referente a possíveis melhorias apontam a necessidade de haver salas amplas, mais palestras e cursos de artesanato e a distribuição de cestas básicas. Quanto a nota atribuída ao serviço e equipe, quatorze idosos dão nota 10 e um nota 9. Quanto a oferta de profissionais para o atendimento das demandas do serviço, a maioria acredita que a equipe profissional é suficiente, porém pontuam que diante do aumento de oferta dos serviços, teria a necessidade de uma ampliação do quadro profissional. Sobre a ocorrência de violência doméstica quatro afirma ter vivenciado, apontando os filhos e o vizinho como agressores.

Os idosos participantes dos grupos pesquisados contribuem de forma distinta para a análise dos dados apresentados. Enquanto que um grupo apresenta como situação emergente o desejo de retomar os passeios e a melhora do lanche ofertado; o outro trabalha de forma mais explícita na caracterização do CRAS como um espaço de convivência e de contribuição para fortalecimento de sua cidadania.

4.3 - OS PROFISSIONAIS DOS CRAS's

A Tipificação Nacional para Serviços Socioassistenciais, ao tipificar os serviços ofertados no CRAS, aponta o caminho para a execução dos serviços, entre eles, o SCFV para o público idoso. Assim os profissionais dos CRAS's trabalham na perspectiva enunciada neste documento, com o objetivo de aproximar os idosos das leis e dos direitos estabelecidos na legislação.

Na lógica das normativas, leis e decretos que legislam sobre direitos, garantias e responsabilidades devemos levar em consideração a importância do SUAS que aborda quanto a necessidade de valorização das equipes de trabalho, da manutenção de equipes mínimas e qualificadas para a execução da política de assistência social.

A presente pesquisa lançou o desafio para os profissionais dos CRAS Canudos e Santo Afonso a contribuírem com a sua opinião quanto a oferta de serviços na proteção social básica, com vistas a priorização do idoso no atendimento dos referidos serviços. Contudo, apenas 03 profissionais se disponibilizaram a participar do processo. Dois profissionais acreditam que há o atendimento ao idoso conforme preconiza a tipificação nacional e um profissional refere que o CRAS está caminhando nesta direção. Como potencialidades do serviço referem o

reconhecimento do CRAS's pela comunidade e demais serviços da rede de atendimento, referem equipes adequadas e atuantes. Sobre as possíveis barreiras institucionais para a efetivação do atendimento aos idosos, pontuam o espaço físico limitado e acessibilidade, diante da extensão dos bairros, citam a falta de educadores e oficineiros e apoio da gestão para ações específicas do SCFV.

Com relação a priorização do idoso na política de assistência social dois profissionais referem que não há investimentos específicos para este público por parte da gestão visto que não há diretrizes claras para a execução das ações, tampouco investimento em qualificação e capacitação profissional para o atendimento a este segmento. Referem que o trabalho realizado nos SCFV e a priorização do público idoso parte das possibilidades e desejos das equipes.

Retratar a visão dos profissionais que atuam nos CRAS's quanto a priorização do atendimento aos idosos, assim como, limitações e potencialidades de cada serviço, se mostrou comprometida, visto que alguns profissionais justificaram a impossibilidade de participar do processo de pesquisa por estarem envolvidos com o atendimento à comunidade durante sua jornada de trabalho. Contudo, os que se dispuseram relatam comprometimento das equipes e possíveis "ausência" da gestão em ofertar diretrizes, qualificação profissional e compôr as equipes.para ampliar os atendimentos.

4.4 - A PESSOA IDOSA E A GARANTIA DOS DIREITOS

A pesquisa realizada junto a Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa, revelam os números quanto a violação de direitos do idoso e a vinculação do suposto agressor com a vítima.

Durante o ano de 2017, a Coordenadoria realizou o acompanhamento e averiguação de denúncias realizadas via Secretaria Nacional de Direitos Humanos (Disque 100). Das 83 denúncias acolhidas durante o ano, 64 vítimas eram mulheres e 19 homens, deste público, 57 idosos tinham entre 60 e 79 anos e 26, entre 80 e 99 anos. Os fatos apurados revelam que 56 agressores são os filhos dos idosos; 24 são pessoas com relação próxima aos idosos tais como: companheiros, netos, irmã, sobrinhos, genro/nora, síndico, vizinhos e inquilinos; e 03 denúncias apontam uma Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI's) como agente agressor.

Dos bairros de origem das vítimas: 26 vítimas residiam em Canudos; 05 no

bairro Santo Afonso e 52 nos demais bairros da cidade. Das 83 denúncias averiguadas, 44 se confirmaram, destas 30 se caracterizavam violência dos filhos com os pais idosos. Os idosos e a família, negaram 39 situações denunciadas.

A violência contra o idoso ocorre de diversas formas muitas vezes esta nem mesmo é identificada pelo idoso com uma agressão. Conforme os dados da Coordenadoria para Políticas Públicas para a Pessoa Idoso, das 44 denúncias confirmadas, em 30 delas se confirmou os filhos como agentes violadores dos direitos dos pais idosos. Dentre as violências citadas estão o abandono, negligência, abuso financeiro e violência psicológica.

Diante dos dados apurados no setor de averiguação de denúncias, foi possível constatar que diversas denúncias que citam o abandono e negligências, estão relacionadas a necessidade das famílias em deixar seus idosos sozinhos, pelo período em que estão trabalhando. Por outro lado, frequentemente os idosos referem condições físicas e emocionais para manter sua autonomia e gerir suas vidas, em suas casas, não aceitando que algum membro da família residam em suas casas e tampouco aceitam em residir na casa dos filhos. Estas situações costumam ser apontada em denúncias por parte da comunidade como situações de abandono financeira e emocional dos filhos com relação aos pais idosos, não levando em consideração o desejo dos idosos.

5. CONCLUSÃO

A longevidade da população brasileira, ou seja, o aumento do número de idosos, pessoas com 60 anos ou mais, tornou-se possível por diversos fatores, entre eles os avanços registrados em áreas como a saúde, educação, assistência social, habitação e segurança. O processo de envelhecimento requer a atenção especial dos gestores, visto a heterogeneidade da população brasileira, seja ela na composição familiar, na educação, na renda, ou em outra particularidade.

Ainda encontramos na comunidade idoso que não estão sob os olhos do Estado e muitos deles aquém da proteção familiar ou sociedade. Conforme dados analisados junto às denúncias do disque 100, verifica-se que a maioria das denúncias apontam como agressor e violador dos direitos dos idosos pessoas próximas, geralmente os filhos. Importante considerar que muitas das denúncias negadas pelo idoso, tem relação com o desejo deste em proteger seus filhos ou

outro membro da família. Outros fatos denunciados estão relacionados a sensibilização da comunidade quanto a “solidão” dos idosos, acreditando estar estes abandonados por seus ententes, quando na verdade estão apenas exercendo seu protagonismo e o direito de conduzir suas vidas.

Em contraposição a violação dos direitos encontramos a máquina estatal engrenando na caminhada para a efetivação dos direitos da pessoa idosa. A priorização do atendimento a este público ainda não ocorre de forma sistemática e coordenada, visto que muitas ações são executadas de acordo com a disponibilidade e comprometimento das equipes de trabalho que buscam nas possibilidades do fazer cotidiano a criatividade para o atendimento das demandas existentes.

Diante dos dados analisados é possível verificar que a política de assistência social não possui ampla efetividade no atendimento ao idoso. A efetivação dos direitos da pessoa idosa não deve estar estagnada na participação do idoso no grupo do SCFV, embora este seja um espaço importante de fortalecimento, proteção e protagonismo, deve ir além. O desafio está em acessar a grande maioria do público idoso que se encontra distante das políticas públicas e muitas vezes, em situação de risco e vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARREGUI, C. C.; WANDERLEY, M. B. **A vulnerabilidade social é atributo da pobreza?** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 97, p. 151, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. Brasília/DF, 2014.

_____. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003**. Institui o Estatuto do idoso e dá outras providencias.** Brasília, DF: Presidência da República Casa Civil. Brasília/DF, 2016, p. 23.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa população dos Municípios Brasileiros.** Disponivel em: < http://populacao.net.br/bairros-com-mais-idosos-novo-hamburgo_rs.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **CECAD - Consulta, Seleção e Extração de informações do CadÚnico.** Disponível em: <

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/auth/index.php. Acessado em : 10 abr. 2018.

_____. Decreto nº. 5.209 de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Brasília, DF**:** Presidência da República Casa Civil. Brasília/DF, 2004.

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República Casa Civil. Brasília/DF, 2007.

_____. **Envelhecimento Ativo: uma política de saúde./World Health Organization.** Tradução Suzana Gontijo. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Justiça. **Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília/DF, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social.** Brasília/DF, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS.** Nº 05 - Ano 05 - Dezembro de 2011.

CEPAL. Nações Unidas. **Carta de São José sobre os direitos dos idosos da América Latina e Caribe.** Costa Rica, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Texto da RESOLUÇÂO nº 109, de 2009.

CAMARANO, Ana Amélia. **Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?.** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq_29_Livro_Completo.pdf>. Acesso em: 21 fev.2018.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2.ed – São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o**

SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In:____ (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

YASBECK, Maria Carmelita. **Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social**. Cadernos ABONG, n.º 19. Outubro de 1997.

MARTELETO, Regina Maria e Silva, Antônio Braz de Oliveira. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local.** Artigo, 2004.

MELLO, Fausta Alzirina Ornelas Pontes. **O trabalho em rede com crianças vitimizadas: os desafios de tecer a rede de proteção integral.** Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/17811>. Acesso em: 05 mar. 2018.

RAMANO J. O. E Antunes M. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza.** Artigo. RJ. Dezembro/2002.

SILVA, M. Do R. de F. e. **Políticas públicas na área do envelhecimento: possibilidades e limites da atuação do Serviço Social.** Revista de Políticas Públicas, São Luís, volume especial, p. 205-210, out. 2012.

SILVA, M. Do R. de F. e. **Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 126, p. 215- 234, 2016.

VERAS, R. P. **A longevidade da população: desafios e conquistas.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 75, p. 5-18, 2003.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?** Praia Vermelha, Rio de Janeiro, n. 18, p. 120-145, 2008.

APÊNDICE 1

AVALIAÇÃO DA ASSITÊNCIA SOCIAL: DESEAFIOS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS EM NOVO HAMBURGO-RS

PESQUISA DE CAMPO COM IDOSOS

( ) MULHER ( ) HOMEM IDADE_____

( ) CRAS SANTO AFONSO ( ) CRAS CANUDOS

- MORADIA: ( ) Própria ( ) Alugada ( ) Filhos ( ) Familiares
- Renda: ( ) Aposentado ( ) BPC ( ) Nenhuma ( ) Outros Valor_____
- Políticas Públicas – maior problema na assistência social _____
- Quantos anos frequenta o CRAS _____
- Como chegou no CRAS? Quem indicou? _____
- O que o CRAS te oferece?_____
- O que falta no CRAS? _____
- Qual a importância do CRAS de 0 (zero) a 10 (dez)_____
- Já sofreu alguma violência? ( ) Sim ( ) Não
  Por quem? ( ) filho ( ) família _____ ( ) Outros_____
  Quem socorreu?_____

APÊNDICE 2

AVALIAÇÃO DA ASSITÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS EM NOVO HAMBURGO-RS

PESQUISA COM OS PROFISSIONAIS DOS CRAS:

( ) CRAS SANTO AFONSO ( ) CRAS CANUDOS

Profissão: _____

Na sua opinião o CRAS atende o público idoso conforme preconiza a Tipificação?

( ) SIM ( ) NÃO

Justifique:

_____

_____

Quais são as potencialidades do CRAS para o atendimento ao público idoso?

_____

_____

Quais são as barreiras institucionais para a efetivação do atendimento ao idoso conforme Tipificação?

_____

_____

Na sua opinião o idoso é prioridade na Política de Assistência Social?

( ) SIM ( ) NÃO

Porque:

_____

_____

Observações:

_____

_____

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS - ICEAC
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO/ RS

CAREN MENDONÇA SILVEIRA

RIO GRANDE
2018

POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO/RS.

Resumo: Este artigo trata do tema políticas públicas em educação municipal. O referido relata as características do sistema educacional do município de Sant'Ana do Livramento/RS, e tem por objetivo explicitar a relevância do mesmo para à área da educação.

O presente estudo irá avaliar as ações da gestão no sistema educacional, através das politicas publicas. Assim como irá identificar os programas e projetos voltadas à educação da população; verificar as principais ações que foram implementadas pelo referido sistema e será finalizado com a identificação dos órgãos que regem a educação no município.

A pesquisa é qualitativa e baseada em estudos bibliográficos, por intermédio de levantamento de dados e informações coletadas nos órgãos responsáveis sendo eles: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção de Educação Básica), Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Comissão de Avaliação do Magistério Público Municipal.

O sistema segue de acordo as leis brasileiras vigentes, disponibilizando a população todos os níveis e modalidades de ensino. Também faz à adoção de medidas de correção e adaptação conforme as exigências apresentadas.

Outro ponto relevante é a participação em programas e projetos do governo federal que auxiliam o município por intermédio das políticas públicas educacionais.

Vale ressaltar que, este estudo contribui para que outros interessados pela área de educação possam refletir sobre o sistema educacional do município. Esta pesquisa pode ser praticada em outras cidades de portes populacionais e estruturas administrativas mais complexas, bem como com a utilização de outros métodos de coleta e análise de dados.

Para concluir destaca-se a importância do sistema educacional na formação do indivíduo como cidadão, tornando este, autônomo e crítico.

Palavras-chave; Políticas Públicas; Educação; Sistema Educacional Municipal.

Abstract: This article treats the subject public policies in education Hall. This reports the characteristics of the educational system of the municipality of Sant'Ana do Livramento/RS, and aims to clarify the relevance of the right to education. This study will evaluate the actions of management in the educational system, through public policies. So how will identify programs and projects aimed

at education of the population; check out the main actions that have been implemented by the system and will be finalized with the identification of the bodies that govern education in the municipality. The research is qualitative and based on bibliographic studies, through data collection and information collected in the bodies responsible: Municipal Education, City Council, Board of Education Fund (FUNDEB Maintenance of basic education), Board of school meals (CAE) and Evaluation Committee of the Municipal public Teaching. The system follows.

INTRODUÇÃO

A temática das políticas públicas educacionais está presente nas diversos âmbitos, seja na esfera municipal, estadual ou federal. São suas diretrizes que definem as prioridades e as ações relativas ao sistema educacional do país.

O tema é relevante para a sociedade brasileira, pois é por intermédio destas políticas que buscamos meios para sanar as dificuldades existentes na área da educação. "As políticas públicas tem a finalidade solucionar de os problemas econômicos e sociais". (**RUA**, 2009, não p). Umas das formas de políticas públicas são as educacionais, que tratam do sistema educacional.

O sistema educacional do município de Sant'Ana do Livramento estabelece ações que são implementadas visando um processo de estágios que perpassam por várias decisões até alcançar um ato de execução e assim chegar a uma decisão final, comprometendo-se na construção de uma cultura democrática possibilitando o desenvolvimento educacional do município.

A coordenação do sistema educacional do município tem como responsável da pasta à Secretaria Municipal de Educação Maria Regina do Prado Alves. Este se subdivide com os membros do Conselho Municipal de Educação e demais órgãos que fazem parte das Políticas Públicas na Gestão Educacional. O referido sistema tem por base a Constituição Federal de 1988, que estabelece através do artigo 208 que é dever do Estado assegurar a educação e garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria. (BRASIL, 1988).

Assim como aplicar a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reiterada no artigo 208, parágrafo §4º sobre o dever do Estado com a oferta do ensino fundamental e sendo comprovada a negligência da

autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade (BRASIL, 1988).

Outro órgão é “A Casa Municipal dos Conselhos da Educação" foi criada para facilitar o acesso da população aos Conselhos de Educação, além de promover a articulação entre os membros. Esta é constituída por quatro conselhos: Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Comissão de Avaliação do Magistério Público Municipal. Os Conselhos trabalham em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação (SME. Sant’Ana do Livramento, 2016).

Atualmente o órgão atua como fiscalizador, deliberativo, normativo e tem a função de “aprovar o funcionamento das escolas públicas municipais e escolas particulares infantis, além de também fiscalizar as escolas antes de sua inauguração” (**SME**. Sant’Ana do Livramento, 2016).

Desta forma, se subdivide o sistema educacional do município, sendo que todos trabalham em conjunto e em prol de um bem comum, que é uma educação de qualidade.

O presente artigo questiona quais as características do sistema educacional do município de Sant’Ana do Livramento - RS?

Baseado neste aspecto avalia as ações da gestão no sistema educacional através das politicas publicas, apostando na construção de uma cultura democrática, possibilitando a participação da comunidade local, visando o desenvolvimento educacional do município.

Este também busca identificar programas e políticas públicas municipais voltadas à educação da população. Estabelecer as principais ações que foram implementadas no sistema educacional bem como identificar os órgãos que através das políticas públicas regem o sistema educacional do município.

JUSTIFICATIVA

No Brasil, segundo dados do Ministério da Educação, as políticas públicas educacionais são responsáveis pelo sistema educacional brasileiro. Por este motivo estão presentes nos diversos âmbitos da federação. Desde surgiu na década de 60, esta viabiliza a inovação dos processos e a reformulação da educação no país estabelecendo as bases e diretrizes que garantem ações que vem de encontro às demandas da sociedade.

Desta forma, destacamos a importância deste no contexto no Brasil e por que o tema é considerado relevante.

De acordo com Saviani (2002, p.82):

> (...) Em termos educacionais, foi exatamente no período em que aflora a contradição antes referida que se ensaiou uma abertura maior na direção das aspirações populares, surgindo iniciativas como o Movimento de Educação de Base (MEB), as campanhas de alfabetização de adultos, os Centros de Cultura Popular, entre outros. Isso, porém, ocorreu à margem da organização escolar regular, constituindo uma espécie de 'sistema paralelo' para onde os estudantes universitários canalizavam seus anseios de reforma, compensando, assim, o não atendimento de suas reivindicações pela reforma da própria universidade. Após 1964, cortadas àquelas alternativas e agravadas os problemas em decorrência da adaptação do modelo econômico que, com o esgotamento do processo de substituições de importações, assume progressivamente as características do mercado associado dependente, torna-se a própria universidade o palco e o alvo das reivindicações reformistas. "Em contrapartida, o governo tomava algumas medidas visando enquadrar o movimento estudantil e as universidades nas diretrizes do novo regime".

Os cursos universitários se expandiram no país e por consequência propiciaram novas oportunidades de inserção nas universidades. Já no que diz respeito às incumbências do município as normativas estão estabelecidas no plano municipal de educação que visa implementar o desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, assim como integrar o sistema educacional a outras entidades, visando à articulação das ações desenvolvidas pelas políticas públicas educacionais que viabilizem uma gestão democrática e participativa que ponham em prática o artigo 208: I- erradique o analfabetismo; II- universalize o atendimento escolar; III - melhore a qualidade de ensino; IV - forme para o trabalho; V promova habilidades humanística, científica e tecnológica" (**BRASIL**, 2014) não p.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nosso país passou por inúmeras mudanças políticas e sociais em todos os segmentos, ao longo das últimas décadas. Um destes momentos foi a Reforma do Estado, que tinha o intuito de melhorar a gestão governamental e visava realizar a implementação de políticas públicas no país, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

As temáticas Políticas Públicas são importantes, para a área da Administração Pública Brasileira, pois é através de sua elaboração pelos poderes: executivo/ legislativo é que é formado um conjunto de critérios, que têm por objetivo atender as diversas áreas de atuação do governo federal, estadual e municipal tais como: educação, meio ambiente, saúde, entre

outros. Desta forma, a gestão pública tenta sanar as demandas da população, bem como conta a participação da mesma, nos conselhos, nas audiências públicas e seminários. (**MARTINS**, 2012).

A princípio para o desenvolvimento da temática se faz necessário definir o conceito sobre políticas públicas:

> "Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais." (**BRASIL,** 2009)

Assim como, são constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Sendo que cada um destes critérios, devem seguir as diretrizes, prioridades e objetivos pré-estabelecidos na agenda. (**RUAS**, 2009. p. 36)

Baseada como um direito tem à Política Educacional visa investir na área da educação, e desta forma oferta uma política social.

> Se "políticas públicas" é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar. (revistalabor.ufc.br p.3.)

De acordo com Giron "quando se fala em Políticas Públicas na educação a abordagem trata-se da articulação de projetos que envolvem o Estado e a sociedade, na busca pela construção de uma educação mais inclusiva e de melhor qualidade, ou seja, que resgate a construção da cidadania" (**GIRON**, 2008 p.n.)

As políticas públicas educacionais são tudo o que é proposto na área da educacional, com o intuito de viabilizar sugestões, resultados positivos, no que diz respeito à qualidade de ensino, mas para alcançar tais objetivos, se fazem necessários mais recursos, valorização de professores e uma boa gestão.

> Demonstra a preocupação com o sistema educacional e com a qualidade da educação dos membros sociedade em geral. Um ponto a ser destacado é que esta

> política perpassa por várias etapas: a identificação do problema, a definição da agenda e de alternativas, para a solução dos problemas, assim como, a tomada de decisões e implementação das referidas ações, momento em que estas são colocadas em prática. Contando também com o processo de a avaliação que propicia o resultado das mesmas e posteriormente a exclusão ou não de determinados ações ou programas, sendo que estes podem ser reformulados dependendo da intenção do governo. (**GIRON**, 2008 p.n .)

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As políticas públicas educacionais estão de acordo com a Constituição Federal de 1988, por esse motivo determina que os municípios tenham autonomia para elaborar sua própria lei orgânica e demais leis por intermédio de seus representantes e desta forma, ampliam sua competência em áreas importantes como as políticas saúde e educação. (**BRASIL**, 1988).

As políticas públicas educacionais têm por objetivo viabilizar uma gestão democrática, a fim de propiciar uma educação com qualidade, assim como ampliar a escolaridade e dar continuidade a planos e projetos. **(BRASIL**, 1988)

A LDB (Lei de Diretrizes e Bases) garante a instalação de Conselhos, além de assegurar ao cidadão e entidades representativas o direito de acionar, por negligência, a autoridade que não garantir o ensino obrigatório. (**BRASIL**, 1996).

Destacam-se no artigo 70 da Lei de Bases e Diretrizes os critérios que fazem parte das políticas educacionais:

> a) Efetivo cumprimento da vinculação constitucional de verbas;
>
> b) Redistribuição de recursos do salário-educação;
>
> c) Fixação de critérios para alocação de recursos para material escolar, alimentação e transporte;
>
> d) Efetiva implementação do Plano de Valorização do Magistério, cujos recursos devem ser controlados por um Conselho específicos. (**BRASIL**, 1996)

Outro ponto importante, foi à elaboração e implementação do Plano de Carreira do Magistério, e possui Conselhos atuantes, sendo estes órgãos fiscalizadores das verbas disponibilizadas pelo governo e de outros pontos específicos na lei. **(BRASIL**,1996)

As bases das políticas públicas da educação, de acordo com a Constituição Federal de 1988, se encontram descrito no respectivo artigo 205:

> "A educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". (**BRASIL**, 1988)

O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

O sistema educacional brasileiro obedece a normas, leis e decretos pré-estabelecidas na Constituição Federal de 1988 na Lei de Bases e Diretrizes (LDB) nº 9394/96, e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) são regulamentadas pelo Governo Federal, através do Ministério da Educação (MEC).

O sistema tem por objetivo disponibilizar o conhecimento e o aperfeiçoamento por intermédio de novas tecnologias e novas descobertas científicas, bem como cumprir sua função social e alcançar seus objetivos.

As competências e responsabilidades se dividem entre: união, estados e municípios. Dá mesma forma o que diz respeito ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino. (**BRASIL**. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006. Pág. 23).

A estrutura do sistema se divide em:

Educação Infantil que abrange a primeira etapa da básica (0 a 06 anos), equivalentes a creches e pré-escola, Fundamental a partir dos (06 anos completos) até o dia 31 de março, de acordo com a lei nº 11.274, sendo subdivido em: anos iniciais (1º a 5º ano) e anos finais (6º a 9º ano) sendo que para a conclusão deste deverá completar 09 anos de estudo.

O Ensino Médio tem duração de três anos podendo ou não disponibilizar habilitação profissional.

A Educação Profissional dispõe de cursos técnicos específicos, como por exemplo, enfermagem, informática, recursos humanos, entre outros. Esta tem a finalidade de preparar o discente para o campo de trabalho.

Nível Superior composto por diversas áreas de atuação correspondem à graduação (licenciatura ou bacharelado). Sendo também contemplado com a pós-graduação, mestrado e doutorado.

As modalidades dividem-se em:

Ensino para Jovens e Adultos (EJA), níveis fundamental e médio, para aqueles alunos que estão fora da idade adequada e desejam concluir seus estudos.

Educação Especial voltada para alunos portadores de necessidades especiais. (**BRASIL,** 1996).

No ano de 2010, o sistema educacional brasileiro passou por uma reformulação com o ensino de nove anos, assim como estabelece intervenções do Conselho Municipal de Educação, do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB), analisa os resultados do ensino Médio através do Exame Nacional de Educação (ENEM) finalizando

com o ingresso de discentes no nível superior por intermédio de programas do governo federal (FIES, PROUNI e SISU).

A organização do referido sistema é de fundamental importância, pois é através desta que são disponibilizadas as ações para construção de uma gestão democrática, participativa e universal. Além de viabilizar a solução para as mais diversas questões que envolvem o mesmo, sejam elas: pedagógicas, administrativas ou financeiras. O sistema educacional inicia com a elaboração de um planejamento, que consiste na tomada de decisões, na organização das atividades, na busca de informações sobre quais são as necessidades.

Posteriormente proporciona metas e objetivos a serem alcançados. Identifica possibilidades e caminhos a percorrer, bem como as prioridades do mesmo. Este perpassa pela integração, democratização, avaliação, evasão, repetência, formação dos docentes e pelo enfrentamento para a solução de problemas sociais. Caracteriza-se por ser autônomo e participativo na gestão pública.

SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO/ RS.

O município de Sant'Ana do Livramento, está localizado na região da Campanha, mais precisamente na Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) faz divisa com a cidade de Rivera, Departamento Oriental Del Uruguai.

O sistema educacional do município é regido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Bases e Diretrizes (LDB) regida pelo nº 9394/96. Este atende a todos os níveis e modalidades de acordo com as leis, portarias, decretos descritos nos itens acima citadas, cumprindo à legislação brasileira. (**BRASIL**, 1996)

A coordenação do Sistema Educacional tem como responsável da pasta à Secretaria Municipal de Educação Maria Regina do Prado Alves, esta cumpre as atribuições do referido sistema de acordo com as diretrizes de políticas educacionais do Município; responsabilizar-se pelo desenvolvimento do ensino infantil e fundamental, prestando toda a assistência ao educando; administrar, desenvolver, executar e fiscalizar os convênios e de ajustes da pasta, realizados pelo Município com outras esferas de governo; administrar, zelar, manter e conservação o patrimônio educacional, bem como, responsabilizarem-se pelas reformas, ampliações e construções de novos espaços de educação. Este assegura possibilidades de participação na gestão pública, mais especificamente na gestão educacional. Os exemplos são os conselhos de políticas públicas, as conferências, audiências e consultas públicas que são exemplos de processos participativos previstos em lei. Estes processos são importantes para

captar melhor as demandas, interesses e problemas sociais, por outro, permitem a formação dos cidadãos, ampliando a visão acerca da realidade, bem como dos aspectos que limitam ou facilitam a ação dos governos. (**SME**. Sant'Ana do Livramento, 2012).

ESTRUTURA DO SISTEMA ESCOLAR

A rede municipal é estruturada da seguinte forma: 17 escolas de Educação Infantil, 09 Escolas localizadas na zona urbana e 20 localizadas na zona rural, distribuídas nos diferentes distritos do município.

Como já descritos anteriormente, o município obedece à legislação brasileira ao que diz respeito aos níveis e modalidades de ensino: educação infantil, fundamental- anos iniciais e finais – EJA, porém este também oferece cursos técnicos Programa Federal ETEC e Pró-Funcionário, superior (cursos sequenciais, cursos e programas de extensão), pós-graduação (mestrado e doutorado); aperfeiçoamento, especialização Pós-doutorado. Sendo que estes são ofertados através de convênios entre a Prefeitura Municipal, o Ministério da Educação (MEC) e as Universidades Federais de Santa Maria (UFSM), Pelotas (UFPEL), Rio Grande (FURG), Instituto Federal Farroupilha (IFFSUL) e Governo Federal.

O primeiro convênio foi assinado em 2005, por intermédio da Vossa Senhoria, o Senhor Prefeito Wainer Viana Machado, que viabilizou a abertura de uma unidade do polo da UAB no município, após tratativas com o Ministério da Educação em Brasília e demais órgãos competentes.

Os cursos disponibilizados são: Letras/ Literatura, Geografia, Sociologia, Filosofia, Gestão Pública Municipal, Curso Técnico em Secretariado e Biblioteca, entre outros. As aulas são ministradas no Polo EAD/UAB/ETEC (presencial ou à distância).

Posteriormente, com o encaminhamento de novos convênios na referida área, o município destacou-se perante as demais cidades da região. O que viabilizou o crescimento e a abrangência deste e por consequência muitos são os profissionais que se formaram nas mais distintas áreas de atuação.

A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA APRESENTA ELEMENTOS:

A estrutura administrativa do sistema educacional do município se subdivide em regras: Normativas; Disposições legais: Constituição, leis, decretos; Disposições regulamentares: regimentos, portarias, instruções. **(CME**. Sant'Ana do Livramento 2012).

A estrutura também é composta pelos demais órgãos que fazem parte do sistema municipal de educação, são eles: Conselho Municipal de Educação que tem por objetivo fiscalizar, deliberar e normatizar as escolas que fazem parte do município seja públicas, municipais ou privadas. (**CME**. Sant'Ana do Livramento 2012).

Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção de Educação Básica), o órgão é responsável por fiscalizar todos os recursos que serão investidos em educação no município. Dá orientações sobre como e onde gastar as verbas públicas: infraestrutura da escola ou transporte escolar, assim como o cumprimento da formação dos professores e plano de carreira e que sejam cumpridas as leis federais. (**SME**. Sant'Ana do Livramento, 2012).

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão fiscalizador, permanente, que faz o acompanhamento e o assessoramento à rede municipal de educação, no que diz respeito ao programa nacional de alimentação escolar. O referido conselho os recursos destinados à alimentação escolar, assim como fiscaliza a qualidade dos alimentos e aprecia a prestação de contas oferecida pelo município. (**SME.** Sant'Ana do Livramento, 2012).

Comissão de Avaliação do Magistério Público Municipal, esta realiza a avaliação dos professores municipais, a cada dois anos. Verifica atualizações na formação dos profissionais tais como: participação em seminários, cursos de aperfeiçoamento, pós-graduação, mestrado ou algum outro curso voltado à área de atuação, que propicie crescimento profissional, intelectual do docente. (**SME**. Sant'Ana do Livramento, 2012).

Assim como, desempenha atividades relacionadas ao Plano de Carreira do magistério Municipal. Elabora, verifica e planeja solicitações junto à Câmara Municipal de Vereadores para que realize as alterações, caso necessário. (**SME**. Sant'Ana do Livramento, 2012).

Outro ponto relevante é participação do município nos Programas e Projetos do Governo Federal, e que auxiliam de forma significativa o sistema educacional do município. São eles: Pacto Nacional de Alfabetização pela Idade Certa (PNAIC); Plano Nacional de Educação (PNE); Plano de Ações Articuladas (PAR); Programa: Jovem Aprendiz; Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte (PNATE); Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF); Programa Mais Educação; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); Projeto EJA- Educação Para Jovens e Adultos; entre outros. (**SME**. Secretaria Municipal de Educação, 2014).

Desta forma, se subdivide o sistema educacional do município, sendo que todos os órgãos trabalham em conjunto e em prol de um bem comum, que é uma educação de qualidade, democrática e universal.

A partir desse estudo, compreendemos como se estabelece o sistema educacional. Nele esta sua definição, os parâmetros e as prioridades do mesmo.

Como citado anteriormente, o município se desenvolveu realmente a partir de 2005, momento em que possibilitou a oportunidade há estudantes e profissionais das mais diversas áreas de atuação, professores da rede pública municipal e estadual em se habilitarem com um curso de graduação, pós-graduação e mestrado. Outra instância que teve crescimento foi à abertura de novas escolas infantis, com o intuito de suprir às necessidades da comunidade em geral.

A educação repassada aos discentes é de qualidade, dentro dos padrões viáveis, pois a formação dos docentes é continuada e viabilizada pela Secretaria Municipal de Educação, através de reuniões pedagógicas, e participação dos professores no PNAIC e contando com a avaliação dos supervisores responsáveis por cada uma das áreas afins.

Baseado neste panorama se evidencia, o crescimento do sistema educacional do município, porém também se verifica que este necessita de determinadas readequações e melhorias na área de infraestrutura física, aquisição de novas tecnologias e demais recursos necessários para que, realmente ofereça a tão almejada educação com qualidade, propondo ao discente conhecimento científico, tecnológico entre outros aspectos que são de suma importância na área da educação e abrangem a área de políticas públicas educacionais. (**PME**, 2015).

3. METODOLOGIA

O universo da pesquisa será o sistema educacional do município de Sant'Ana do Livramento/RS, que abordará quais às características do referido sistema acima citado.

A pesquisa é qualitativa e baseada em estudos bibliográficos, por intermédio de levantamento de dados e informações coletadas nos órgãos responsáveis pela área da educação, sendo eles: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção de Educação Básica), Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Comissão de Avaliação do Magistério Público Municipal.

De acordo com o Plano Municipal de Educação (PME) referente ao Ato Legal: Decreto n°59, de 12 de Maio de 2015, e embasados nos princípios norteadores dos planos educacionais – Plano Nacional da Educação e Plano Estadual de Educação e criado pela Lei

Municipal, este é constituído por conjunto de instituições educacionais, sociedade civil, poderes executivo e legislativo, os quais formaram uma equipe técnica e suas respectivas comissões, para realizarem as discussões e ações que iriam compor o I Fórum Municipal Permanente de Educação e as Conferências sobre a Política Educacional, visando contribuir com o planejamento e melhoria da qualidade da educação do município, apresentando as metas e estratégias que o Plano Municipal de Educação anterior (2001/2010) conseguiu atingir parcialmente em consonância ao Plano Nacional de Educação no contexto do município de Sant' Ana do Livramento. (**PME**. 2015, Sant'Ana do Livramento).

COLETAS DE DADOS

O presente artigo se baseia em uma pesquisa bibliográfica e qualitativa, estes são norteados pelo Plano Municipal de Educação 2015, e tem por objetivo explanar dados sobre o sistema educacional do município.

Atualmente no município de Sant'Ana do Livramento, funcionam dezesseis (17) escolas municipais de educação infantil; destas, cinco (06) não credenciadas e onze (11) credenciadas ao Conselho Municipal de Educação (CME). Possui onze (11) escolas infantis particulares. Três (3) não são credenciadas e oito (8) com credenciamento.

A Educação Básica de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino, as nove (09) escolas urbanas são credenciadas, porém com recomendações; e das dezessete (20) escolas de ensino fundamental de educação do campo, apenas três (3) escolas são credenciadas junto ao **CME**. Sant'Ana do Livramento, 2015.

Na esfera Estadual de Ensino, a educação infantil é ofertada em duas (2) escolas estaduais, de aplicação do Curso Normal, nível técnico e em seis (6) escolas estaduais, em regime de colaboração entre a esfera estadual e municipal. O ensino fundamental da rede estadual é ofertado em vinte e um (21) estabelecimentos, sendo dezenove (19) urbanas e seis (6) escolas do campo. Três (3) escolas particulares oferecem educação básica na modalidade educação infantil, ensino fundamental (anos iniciais e anos finais) e na modalidade ensino médio.

No âmbito Federal, temos o Instituto Federal Sul Rio-Grandense – IFSUL – que oferta cursos técnicos presenciais; o Polo de Apoio Presencial/UAB (Universidade Aberta do Brasil) constituído de diferentes universidades e institutos educacionais do Rio Grande do Sul: UFSM, UFPEL, UFRGS, FURG. IFSUL/CAVG, IFFarroupilha, Colégio Técnico UFSM e CTISM (Colégio Técnico Industrial de Santa Maria) – nestes também há oferta de cursos a

distância; UNIPAMPA– Universidade Federal do Pampa e universidades privadas: URCAMP, UNIP e EXATTUS.

O quadro geral de professores municipais é composto por trezentos e trinta e oito (338) professores efetivos, sendo que vinte e três (23) possuem somente o magistério, cento e quarenta e quatro (144) graduação, cento e setenta (170) pós-graduação e somente um (1) mestrado.

4. ANÁLISE DE DADOS

Baseado em um diagnóstico mais abrangente verifica-se que a gestão municipal atende a demanda, no que diz respeito ao número de matrículas nas três esferas educacionais das redes: municipal, privada e filantrópica.

Os índices abaixo demonstram que a taxa de atendimento em 2012 atingiu (alunos/população) na creche (meta nacional: 50%) teve como meta atingida 24,46%; na pré-escola (meta nacional: 100%) a meta atingida, 58,84%, perfez um total de 36,46% de acesso e permanências desse público na Educação Infantil.

Em 2013, o total de matrículas foi de mil e vinte e seis (1.026), duzentas e noventa e quatro (294) na rede privada, quinhentas e dez (510) na rede municipal e duzentas e vinte e duas (222) na filantrópica e, comparando com o ano de 2015, obtém-se um total de matrículas de mil seiscentos e quatorze (1.614), sendo trezentos e sessenta e quatro (364) na rede privada, um mil e trinta e um (1.031) na rede municipal e duzentos e dezenove (219) na rede filantrópica. Percebe-se que, entre os anos 2013 e 2015, houve um decréscimo no número de matrículas referentes às creches filantrópicas e um acréscimo significativo nas creches municipais, superando o percentual da meta do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil que é de 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade matriculadas (na creche) até o decênio 2014-2022.

Conforme o IBGE, na síntese dos dados do município, possuí três mil quatrocentos e noventa e nove (3.499) alunos matriculados (ano de referência 2012) no ensino médio, o que é um número bem significativo para um município considerado de porte médio, sendo que possuímos também a peculiaridade de alunos em nossas redes que podem estar fora do censo, haja vista que podem não ter sido incluídos nessa faixa em 2010 por morarem em Rivera, no Uruguai, mas mesmo assim frequentam nossa rede, tanto no ensino médio como na EJA.

A rede do ensino médio é majoritária na rede pública estadual, sendo que possuímos pouca demanda e, portanto, poucas escolas privadas que atendem a esse público. A estrutura dá condições para uma possível universalização das ofertas de vagas, inclusive para os jovens

que moram no campo, pois já temos escola de ensino médio em algumas localidades e, nas demais, é oferecido transporte escolar, mantido através de convênio pelas esferas estadual e municipal, garantindo o acesso a todos à escola. A aprovação é maior nas três escolas. Somando o número de aprovados, tem-se um percentual de 159,2% e uma taxa mínima de reprovação de 19,88%; transferidos, quase nulo, 0,12% e evadidos tem um maior número, de 105,92%, devendo-se pensar em algumas mudanças na estrutura dessa modalidade na rede municipal. O município deve mobilizar esforços para apoiar os empregadores considerando a formação permanente de diversas formas, pela organização de jornadas de trabalho compatíveis com horário escolar e pela concessão de licenças para a frequência dos cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho. **(PME**. 2015, Sant'Ana do Livramento).

Outro fator importante é o trabalho desempenhado pelos Conselhos abaixo descritos. De acordo com a Análise A:

O Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) é o órgão é responsável por fazer a fiscalização de todo o recurso que será investido em educação no município, bem como tem o objetivo de orientar o gestor municipal em como investir e onde as verbas públicas e de infraestrutura das escolas e transporte escolar. Outros pontos significativos são as formações de professores e a implantação do plano de carreira para que sejam cumpridas as leis federais.
Segundo a Análise B, descreve o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), "o CAE como um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo, de acompanhamento e assessoramento ao município nas questões referentes ao programa nacional de alimentação escolar" este tem o objetivo realizar o controle social do programa através da participação da sociedade que acompanha e fiscaliza os recursos destinados à alimentação escolar, além de zelar pela qualidade dos alimentos e apreciar a prestação de contas oferecida pelo município.

EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL

O Município atende alunos da Educação Infantil (0 a 3 anos) e Pré-escola (4 a 5 anos) disponibilizando acesso nas redes: municipal, privada e filantrópica.

No ano de 2014 houve um aumento significativo de vagas na pré-escola em relação ao ano de 2013. Também absorvendo a clientela das conveniadas (compra de vagas de escolas filantrópicas), assim, a mantenedora optou por melhorias na Educação Pública Municipal, investindo em infraestrutura e a expansão da rede municipal.

Assim como se observava uma mudança no quadro da Educação Infantil. O município implantou uma política de prioridade, garantindo a expansão das matrículas; a ampliação dos espaços físicos e infraestrutura adequada, considerando as especificidades dessa modalidade de ensino, melhorando assim a qualidade na Educação Infantil.

Além do aumento significativo da oferta de vagas e o número de matrículas, com quatro (4) unidades escolares do Pro infância (Programa do Governo Federal) – duas (2) escolas em processo final de construção – o que garante para a rede municipal o cumprimento da política pública, com espaços adequados, recursos humanos em número suficiente para assegurar o atendimento às crianças.

No ano de 2012, o município atendia quatro mil duzentas e sete (4.207) crianças na faixa etária de zero a três anos de idade (0 a 3 anos) e duas mil cento e sessenta e duas (2.162) crianças de quatro a cinco anos (4 a 5). Totalizando seis mil trezentas e sessenta e nove (6.369) crianças.

Os alunos matriculados na creche, um mil e cinquenta (1.050) e na pré-escola, mil duzentos e setenta e dois (1.272), somam um total de duas mil trezentas e vinte duas (2.322) crianças. A taxa de atendimento (alunos/população) na creche (meta nacional: 50%) teve como meta atingida 24,46% em 2012; na pré-escola (meta nacional: 100%) a meta atingida, 58,84%, perfez um total de 36,46% de acesso e permanências desse público na Educação Infantil.

As vagas ofertadas na modalidade creche são de 50% (PNE) de um total de 1.054vagas e na pré-escola (100%) até 2016 – Emenda Constitucional – 59/2009.

Em 2013, o total de matrículas foi de mil e vinte e seis (1.026), duzentas e noventa e quatro (294) na rede privada, quinhentas e dez (510) na rede municipal e duzentas e vinte e duas (222) na filantrópica e, comparando com o ano de 2015, obtém-se um total de matrículas de mil seiscentos e quatorze (1.614), sendo trezentos e sessenta e quatro (364) na rede privada, um mil e trinta e um (1.031) na rede municipal e duzentos e dezenove (219) na rede filantrópica. Percebe-se que, entre os anos 2013 e 2015, houve um decréscimo no número de matrículas referentes às creches filantrópicas e um acréscimo significativo nas creches municipais, superando o percentual da meta do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil que é de 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade matriculadas (na creche) até o decênio 2014-2024.

No ano de 2014, a rede municipal possuía (15) escolas de educação infantil, e mediante convênio/ parceria com a rede estadual disponibilizadas nas E.E.E.F Vitélio Gazapina, E.E.E.F. Rivadávia Corrêa, E.E.E.F.Celina Vares Albornoz. Ampliou-se este

convênio em 2015, com mais três escolas estaduais, inserindo-se turmas de Pré-escola: E.E.E.M. Professor Chaves, E.E.E.F. Maurício Cardoso e E.E.E.F.Vitélio Gazapina. Sendo que a gestão municipal é responsável por todos os recursos como apoio pedagógico, alimentação escolar, recursos humanos e o estado pelo espaço físico.

O Município mantém turmas de Educação Infantil no nível Pré-escola em nove (09) Escolas de Educação do Campo e também em oito (09) escolas de Ensino Fundamental Urbanas. Com essa parceria, o município teve em 2014 um aumento significativo de vagas na pré-escola em relação ao ano de 2013. Também absorvendo a clientela das conveniadas (compra de vagas de escolas filantrópicas), assim, a mantenedora optou por melhorias na Educação Pública Municipal, investindo em infraestrutura e a expansão da rede municipal.

Em 2014, já se observava uma grande mudança no quadro da Educação Infantil. O município implantou uma política de prioridade, garantindo a expansão das matrículas; a ampliação dos espaços físicos e infraestrutura adequada, considerando as especificidades dessa modalidade de ensino, melhorando assim a qualidade na Educação Infantil.

Além do aumento significativo da oferta de vagas e o número de matrículas, com quatro (4) unidades escolares do Proinfância (Programa do Governo Federal) – duas (2) escolas em processo final de construção – o que garante para a rede municipal o cumprimento da política pública, com espaços adequados, recursos humanos em número suficiente para assegurar o atendimento às crianças.

Em 2013, o número de matrículas na pré-escola foi de mil e dez (1.010) alunos, num total de 73,72% para o número de matrículas, em 2015, de mil trezentos e sete (1.317) num percentual de 81,43%. Em nível de pré-escola, considerando as três redes (estadual, municipal e privada), realizou-se um total de mil trezentas e quinze matrículas (1.315) em 2013; mil seiscentas e setenta e duas matrículas (1.672) em 2014 e mil novecentos e setenta e cinco matrículas (1.975) em 2015.

No que diz respeito ao diagnóstico do ensino fundamental de 2013, o município somava entre as três redes nove mil cento e setenta e seis (9.176) matrículas no ensino fundamental e, em 2015, oito mil e dezesseis (8.016) matrículas em uma população de doze mil quatrocentos e noventa e cinco (12.495) alunos entre 06 e 14 anos de idade.

A taxa de escolarização dos alunos de 6 a 14 anos de idade, em 2013, era de 92,85% com demanda escolar de quatro mil quatrocentas e setenta e nove (4,479) crianças e jovens. O percentual de atendimento da rede estadual é superior ao da rede municipal e particular. De 2013 a 2015, houve um decréscimo nas matrículas dessas redes.

Esta última análise demostra que a maioria da população em idade de frequentar o ensino fundamental permanece no município, apesar da mobilidade da população e apesar da decorrência na diminuição demográfica, a escolarização do ensino fundamental aumentou. **PME**. Sant'Ana do Livramento, 2015.

Conforme dados da SEPLAN, o número de assentamentos rurais existentes no município é de trinta e quatro (34) assentamentos, com novecentas e sessenta (960) famílias distribuídas em diferentes localidades. Esses assentamentos foram implantados por órgãos estaduais e federais, responsáveis pela política de reforma agrária. (**SEPLAN)**. Sant'Ana do Livramento, 2015

EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Em 2013, do 1º ao 6º ano do ensino fundamental são os que têm maior aprovação. O 8º e o 9º ano têm mais reprovação e também mais evasão. Percebe-se, ainda, que o maior índice de alunos evadidos concentra-se nos anos finais do ensino fundamental. Dentre os fatores que interferem nesse resultado estão à desvinculação entre currículo escolar, a realidade vivida pelos alunos e a necessidade das famílias em relação ao mercado de trabalho, fazendo com que os adolescentes trabalhem ou cuidem dos irmãos menores e dos afazeres domésticos.

Essas, entre outras causas, provocam a evasão e o fracasso escolar, exigindo que os alunos frequentem os mesmos anos, por anos consecutivos e se desestimulem a concluir o ensino fundamental em nove anos, havendo, portanto, um afunilamento no número de matrículas ao longo do ensino fundamental.

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - EJA (ENSINO FUNDAMENTAL)

Analisando os percentuais das três (3) escolas de ensino fundamental da rede municipal, percebe-se que as matrículas ofertadas superam as demandas. A clientela é formada de pessoas adultas que buscam essa modalidade para terminar o ensino fundamental por necessidade de ampliar a sua formação e também inserir-se no mercado de trabalho.

ENSINO MÉDIO

As escolas sobre administração estadual totalizam matrículas (10.641) distribuídas nas etapas e modalidades da educação básica. O Ensino Médio Integrado e Ensino Médio Normal/Magistério e incluem os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à

Educação Profissional. O município atende aos discentes em curso técnico à distância oferecido no polo EAD/UAB/ETEC o já citado anteriormente.

EDUCAÇÃO ESPECIAL

O princípio básico da educação especial prevê que aos alunos com as diferentes necessidades especiais sejam contemplados para que seja oferecido atendimento nas seguintes especificidades: dificuldade de aprendizagem, déficit cognitivo e (deficiências múltiplas), surdez, cegueira, baixa visão, condutas típicas, superdotação e altas habilidades.

A educação especial perpassa todas as modalidades de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, EJA, Ensino Médio, EJA, Ensino Técnico e Ensino Superior.

A mantenedora possui o NAPE (Núcleo de Apoio Pedagógico Especializado) setor da SME responsável pela implementação de uma política de Educação Inclusiva na rede municipal de ensino.

O referido setor organizar o atendimento especializado aos alunos com necessidades educacionais especiais nas salas de recursos, assim como, oferece atendimento às famílias, professores e demais comunidade escolar através de orientações, palestras, formações continuadas, trabalhos com equipes escolares, avaliações e os encaminhamentos necessários. **SME.** Sant'Ana do Livramento, 2015.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

O município possui sete (7) Instituições de nível Superior. A Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, contempla: quatro (04) cursos de graduação Bacharelado em Administração (diurno e noturno), Bacharelado em Relações Internacionais, Tecnólogo em Gestão Pública e Direito Internacional (diurno); três (03) cursos de Pós-graduação – Especialização em desenvolvimento em Regiões de Fronteira, Especialização em Gestão Estratégicas de Pequenas e Médias Empresas, especialização em Gestão Pública.

A Universidade do Rio Grande do Sul – UERGS – é uma universidade estadual de ensino superior pública. Fundado em 2001 – através do Decreto nº 11.641/01, conta com cursos de Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial, Curso de Agronomia (Bacharelado), Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria e, a partir do segundo semestre de 2015, o curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e da Agroecologia. Contribuindo, assim, na melhoria da qualidade de vida dos diferentes grupos sociais existentes, desenvolvendo gestões relacionadas ao processo de desenvolvimento

territorial e agroecologia, de modo a valorizar os ativos históricos, culturais, econômicos, políticos e ecológicos do Bioma Pampa.

O Polo Regional de Apoio Presencial de Educação- de EAD, Polo-EAD/UAB/ETEC, o Sistema Universidade Aberta do Brasil, que realiza processos seletivos, para a participação dos disponibilizados conforme o edital.

A Universidade da Região da Campanha – URCAMP/Campus Livramento foi implantado pela portaria do MEC nº 107/92. Atualmente Campus conta com sete (07) cursos de graduação, são eles: Direito, Administração, Ciências Contábeis, Engenharia Civil, Ciências Físicas e Biológicas, Letras e Sistema de Informação.

A Universidade Paulista – UNIP/Polo EAD/Cultural Santanense é uma instituição particular com cursos disponibilizados de Graduação, Licenciatura, Bacharelado e Cursos Técnicos. Hoje a UNIP, junto ao cultural santanense, conta com vinte e cinco (25) cursos de graduação e doze (12) cursos técnicos nas mais diversas áreas de atuação.

De acordo com informações do Plano Municipal de Educação Municipal, a defasagem do número de matrículas no ensino fundamental e no ensino médio. Também demonstra que ainda há necessidade de ampliar a oferta de matrícula e assegurar a qualidade de educação. Outro ponto de relevância é a necessidade de ampliar a oferta de cursos e matrículas nas modalidades de educação profissional e ensino médio.

Percebe-se também que na medida em que avança a escolaridade, diminui o número de matrículas de alunos incluídos, indicando demandas de alunos com necessidades especiais nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Desta forma, se subdivide o sistema educacional do município de Sant'Ana o Livramento, sendo este um sistema adequado a legislação brasileira e buscando atender as demandas da população e se readequando de acordo com as necessidades, seja no aspecto de infraestrutura, recursos humanos, entre outros. **PME**. Sant'Ana do Livramento, 2015.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho objetivou avaliar as ações da gestão no sistema educacional do município de Sant'Ana do Livramento/ RS através das politicas publicas, apostando na construção de uma cultura democrática, possibilitando a participação da comunidade local, visando o desenvolvimento educacional do município.

Ressaltando que este segue de acordo as leis brasileiras vigentes, possibilitando à adoção de medidas de correção e adaptação conforme as exigências apresentadas. Assim como, o trabalho desenvolvido pelos órgãos envolvidos na educação do município. A

população é atendida em todos os níveis e modalidades. Destacando o crescimento na educação superior nos últimos anos. A metodologia de pesquisa foi baseada em técnicas qualitativas. Desenvolveu-se através de análise documental com o estudo de leis e autores que atuam na área educacional. A análise documental foi explorada, tendo em vista sua relevância. Os documentos analisados foram: Plano Municipal de Educação, Lei de Diretrizes e Bases (1996) e a Constituição Federal (1988), entre outros. As referidas leis garantem à construção do sistema educacional brasileiro. Também fez parte deste estudo à atuação dos conselhos deliberativos e demais órgãos institucionais.

Vale ressaltar que, este estudo contribui para que outros interessados pela área de educação possam refletir sobre o sistema educacional do município. Esta pesquisa pode ser praticada em outras cidades de portes populacionais e estruturas administrativas mais complexas, bem como com a utilização de outros métodos de coleta e análise de dados.

Uma vez apresentada esta pequena contribuição sobre as características do sistema educacional do município de Sant'Ana do Livramento, RS no âmbito municipal, temos que considerar que este um tema é abrangente e tem por objetivo viabilizar contribuições à sociedade santanense, no que diz respeito ao conhecimento sobre o tema desenvolvido neste artigo. Para concluir destaca-se a importância do sistema educacional na formação do indivíduo como cidadão, tornando este, autônomo e crítico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica. MEC/SEESP; 2001.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica: Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. São Paulo: Ed. Esplanada. BRASIL. Ministério da Educação.

Constituição Federal. Brasília; Imprensa Oficial.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Plano de Desenvolvimento da Educação. MEC; 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 2011

SANT'ANA DO LIVRAMENTO. Conselho Municipal de Educação: 2012

SANT'ANA DO LIVRAMENTO. Secretaria Municipal de Educação: 2012 a.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases. Brasília: 1996

BRASIL. Plano Municipal de Educação de Sant'Ana do Livramento, 2015

BRASIL. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006. Pág. 23).

BRASIL. 1932. Manifesto dos pioneiros da educação nova, BR: Pedagogia em foco.

AZEVEDO, Fernando [et al.]. A reconstrução educacional no Brasil. Educação, Directoria Geral do Ensino de São Paulo, vol. VI n. 1-3, jan./mar., 1932.

SAVIANI, Dermeval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul/dez. 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1986.

GIRON, Rosseto. Graziela. **Desafios políticos para educação**, 2008.

POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

MARTINS, Ricardo Chaves de Resende. O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010/ Ricardo Chaves Resende Martins [recurso eletrônico] – Brasília: Câmara de deputados, Edições Câmara, 2012.

IANNI, Octavio (1977) artigo APGS Gestão Social.

INDICADORES DE SITES REFERENTES AO ASSUNTO

Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16

Disponível em: http:// www.educabrasil.com.br/sistema-educacional-brasileiro

Disponível em: http://www.abrapecnet.org.br/enpec/xi-enpec/anais/resumos/R1861-1.pdf

Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf

Disponível em: http://www.esocite.org.br/eventos/tecsoc2011/cd-anais/.../gt023-

Disponível em: https://pt-br.facebook.com/SME.Santana.do.Livramento/#

Disponível em: https://www.lovemondays.com.br/...secretaria-municipal-de-educacao...santana-do-_livramento

Disponível em: http:// www.cp2.g12.br/alunos/leis/lei_diretrizes_bases.htm

Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Disponível em:
http://www.unisalesiano.edu.br/salaEstudo/materiais/p%BF12191635d7016/material1.pdf
Disponível em: Disponível em:
http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4sala_politica_gestao_escolar/pdf/saibamais_9.p
https://portal.mec.gov.br/pdf
Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/par
http://www.revistalabor.ufc.br/Artigo/volume11/9_POLITICAS_PUBLICAS (GIRON, 2008)
Disponível em:
http://www.revistalabor.ufc.br/Artigo/volume11/9_POLITICAS_PUBLICAS_EDUCACIONAIS.pdf

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003

Disponível em: www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O

Disponível em: http:// Sinprodf.org.com
Disponível em: http://revistalabor.ufc.br

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CARLA ANDREIA SOUSA RODRIGUES
MATRÍCULA: 114198

Conselho Municipal de Educação e sua importância para a qualidade da Educação no município de Santana do Livramento.

Santana do Livramento,30 de abril de 2018

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CARLA ANDREIA SOUSA RODRIGUES

Conselho Municipal de Educação e sua importância para a qualidade da Educação no município de Santana do Livramento.

Trabalho de conclusão de curso sob a
Orientação do professor Márcio Bauer como
requisito para aprovação de especialização em
Gestão Pública Municipal

Santana do Livramento, 30 de abril de 2018

1) INTRODUÇÃO:

Ao falarmos de educação infantil é preciso traçar uma linha do tempo de como e porque ela foi criada; com ares assistencialistas e sem profunda função pedagógica. Durante séculos a educação da criança esteve sob responsabilidade exclusiva da família, e era na convivência que ela aprendia regras, normas e tradições da sociedade a qual ela pertencia. Porém, com a revolução industrial, o nascimento da indústria moderna alterou a estrutura social da época, as donas de casa entraram no mercado de trabalho, e precisavam de um lugar seguro para deixar seus filhos. Outras mães que optavam por não trabalhar nas fábricas, vendiam seus serviços ou voluntariavam-se para o atendimento.

> ‘’ Criou-se uma nova oferta de emprego para as mulheres, mas aumentaram os riscos de maus tratos às crianças, reunidas em maior número, aos cuidados de Uma única, pobre e despreparada mulher. Tudo isso, aliado a pouca comida e higiene, gerou um quadro caótico de confusão, que terminou no aumento de castigos e muita pancadaria, a fim de tornar as crianças mais sossegadas e passivas. Mais violência e mortalidade infantil. (RIZZO , 2003,p.31).

Tendo em vista sua história a educação infantil passou por uma grande transformação, educadores de todo o mundo entenderam o quão importante é esta fase, e voltaram seu olhar para essas crianças, desta forma , profissionais capacitados deram ênfase ao processo de ensino aprendizagem e o que antes limitava-se ao assistencialismo passou a comtemplar as habilidades individuais de cada criança nesta primeira etapa da vida escolar.

Com as mudanças a Educação Infantil ganhou base legal e temos na própria Constituição Federal sua elucidação, “A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a esta assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

Como dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (9.394/96), art. 11, inciso V, cabe aos Municípios “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.Essa prerrogativa

jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

A Educação Infantil, direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social". A Constituição Federal dispõe que:

"a) A Educação é direito de todos e dever do Estado e da Família, sendo promovida com a colaboração da Sociedade (art. 205);

b) O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia, entre outros, de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade". (art. 208, IV).

O art. 211 da Constituição Federal prevê, em seu § 2º:
"§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil".

A Constituição Federal preceitua: "art. 30. Compete aos Municípios:

VI - Manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programa de educação pré-escolar e ensino fundamental"

O art. 11 da LDB estabelece a obrigação dos Municípios nos seguintes termos: "Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de

V - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela constituição federal à manutenção e desenvolvimento do ensino".

Diante de todas as bases legais pontuadas acima o município mantenedor da Educação Infantil, precisa ser fiscalizado, cobrado e na forma da lei autuado caso não cumpra com suas funções pertinentes, assim, o órgão fiscalizador, que possibilita que a sociedade civil participe, fiscalize , e crie projetos para beneficiar a Educação e assegurar o cumprimento de todos os requisitos é o Conselho Municipal de Educação.

O Conselho Municipal de Educação concebe a possibilidade de participação popular nas políticas públicas e exerce as funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora do conselho pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se à incitação à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere se à prerrogativa de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (BRASIL, 2008)

Encontro assim a relevância deste artigo, já que é obrigação do Município prover todas as demandas das escolas de educação infantil e só é possível fiscalizar todas as irregularidades e pontuar as necessidades tendo um órgão competente, apto, e que tem como membros diversos agentes da sociedade.

Se faz necessário conhecer este órgão de extrema relevância para o bom funcionamento da Educação do Município de Santana do Livramento, é sabido que poucos conhecem e reconhecem sua importância. Para que este órgão obtenha a devida relevância que possui é necessário conhecer seu funcionamento, suas funções, quais demandas foram efetivamente solucionadas devido a intervenção deste órgão

Ao fazermos uma retrospectiva sobre a história da Educação Infantil é possível perceber que em um primeiro momento não existiam leis, nem nenhuma espécie de respaldo , ou base legal que protegesse ou norteasse o trabalho dos profissionais , era tido como mero depósito de crianças, cuidar para que os pais trabalhassem e assim construiu-se um preconceito relacionado a Educação Infantil, ao longo dos anos educadores de todo mundo entraram em um consenso sobre a importância de amparar e legalizar esta fase escolar, assim muitas leis , regulamentos, estatutos, regimentos foram criados, a Educação infantil em um determinado momento passa a ser responsabilidade do município, e infelizmente cai nas mãos de governantes despreparados, sem conhecimento, sem sensibilidade e extremamente focados nos lucros e vantagens pessoas. Em contrapartida o Ministério Público passa a ser aliado no combate a corrupção e então a Secretária de Educação passa a ser alvo de investigações devido a diversas irregularidades, desvio de verbas, irregularidades na estrutura das escolas, na qualificação de seus profissionais, na merenda enviada aos alunos, nas vagas que eram cedidas aos conhecidos e não a toda a comunidade como era devido.

Foi criado assim, um órgão fiscalizador, atuador, disciplinador, apontador, que tem como membros diversos agentes da comunidade civil.

1.1 Objetivos Propostos:

Objetivo Geral:

Analisar o funcionamento do Conselho Municipal de Santana do Livramento em termos de estrutura e efetividade da participação.

Objetivos específicos:

1). Descrever a estrutura do conselho em termos de composição, organização, regimento, reuniões

2). Identificar como chegam as demandas das escolas ao referido conselho

3). Descrever como se dá o processo de participação nas reuniões do conselho

3). Identificar os problemas referentes à participação relacionadas ao conselho (internos ao conselho) e da efetividade do conselho em relação à estrutura da educação.

4). Pesquisar quais demandas da comunidade escolar efetivamente foram solucionadas com a intervenção do conselho municipal de educação.

5). Conhecer o Estatuto, a legislação, a função, a contribuição, a participação e quais as dificuldades os conselheiros enfrentam.

3. REFERENCIAL TEÓRICO:

A institucionalização dos Conselhos Municipais tem como marco a Carta Magna Brasileira de 1988 que redemocratizou no pais a criação de vários instrumentos para corroborar com a democracia participativa , os conselhos são um elo importante entre a sociedade civil e o Estado, assim é possível legitimar o processo democrático , no momento que há interação entre o poder executivo e a comunidade , descentralizando e democratizando as ações governamentais , o conselho representa o povo de forma organizada e tem como objetivo geral o pleno exercício da gestão democrática na participação da gestão pública municipal.

> ‘’A criação dos Conselhos Municipais insere-se no mesmo esforço pela consolidação da Democracia no país que gerou o movimento pela descentralização e democratização, possibilitou a autonomia administrativa e política do município, da administração direta e indireta e abriu espaço para inovações institucionais e infraconstitucionais ‘‘(SALLES, 2010).

A partir da CF/98 uma nova legislação participativa foi implementada, que viabilizou a concretização de instituições tais como os Conselhos Municipais que se transformaram em canais de participação, a criação desses espaços impulsionaram a democratização das relações sociais proporcionando maior eficácia à gestão das políticas públicas.

Segundo Milani(2008), as origens do discurso sobre participação social são múltiplas, nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, encontra-se referências a necessidade do uso de ferramentas participativas para a descentralização do poder político, Milani afirma ainda que a Participação e reinvindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo dos

relacionados à pauta dos trabalhadores rurais , sem-terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Em 1990 ocorreu a institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos experts e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas, esse movimento teve como consequência a legitimação da voz política e o desenvolvimento da expertise de muitos atores não –governamentais.

Ao analisar Milani (2008),é possível perceber que a participação praticada pela sociedade pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, porém, ela não garante a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo. Os modelos construídos para garantir a participação incluem estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores, a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. Milani conclui ainda que o aparato do Estado deveria primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, avaliando os processos e resultados de modo a possibilitar a reorientação estratégica da administração pública de forma tempestiva. Desde o início dos anos 1990, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrático no âmbito local.

Segundo Almeida, Carlos e da Silva (2016) ,a democracia deliberativa postula que a legitimidade democrática se funda no debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção. Ao conhecer a importância do Conselho Municipal de Educação , por exemplo, o cidadão comum recebe um instrumento de transformação de sua realidade, o que realmente lhe afeta , principalmente relacionado a um tema tão importante para o futuro do município, a educação, por muitas vezes os pais ao se depararem com um problema na Escola de seu filho, tanto referente ao funcionamento ou estrutura não sabe onde ir para realizar um reclamação e acaba por denunciar na Secretaria Municipal de Educação , que é órgão em sua maioria composto por cargos de confiança que abafam , camuflam as imperfeições para manter seu apoio ao governo.

É possível analisar a organização e estruturação desses espaços democráticos, que foram pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a "empoderar" grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 18).O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos Internos (RIs).A presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos.

De acordo com os autores a previsão de conferências e a sua frequência também apontam para uma organização da política, uma vez que elas são partes importantes da estrutura que as compõem. Mais do que pela presença dessas regras, o potencial democratizante dessas instituições é revelado pela presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão; alternância de poder por segmento e a presença de comissões e conferências.

Santos Júnior; Azevedo ; Ribeiro (2004), afirmam que quando se trata da representação no interior dos conselhos, é possível elencar regras relativas ao processo representativo a partir de informações sobre:

a) a definição de entidades que têm acento nessas instituições;
b) o número de cadeiras destinadas a cada segmento;
c) as formas pelas quais estas definições ocorrem.

Os conselhos municipais de Educação estão presentes em 85% das cidades brasileiras. Com funções diversificadas, eles ajudam a estabelecer um maior controle da gestão municipal de ensino e, se bem conduzidos, podem ser um importante pilar de uma gestão democrática, com a participação da sociedade civil nas decisões políticas relacionadas à Educação.Os conselhos funcionam como mediadores e articuladores da relação entre a sociedade e os gestores da Educação municipal. O conselho municipal de

Educação é instituído por meio de lei municipal. Portanto, nas cidades onde ele ainda não existe, é preciso apresentar à câmara um projeto de lei. Após a tramitação, o projeto será submetido à aprovação em plenário e entra em vigor após a sanção do prefeito. O passo seguinte é nomear os conselheiros, que serão definidos por eleição ou indicação, conforme a lei aprovada. A primeira atribuição dos conselheiros é elaborar um plano de atividades. O conselho também deve contar com infraestrutura que possibilite as reuniões periódicas, materiais e equipamentos. Para que possa iniciar suas atividades, o conselho deve recrutar e capacitar uma equipe administrativa, com apoio da secretaria municipal de Educação. Devem compor o conselho representantes do governo, da comunidade escolar e da sociedade civil em geral. O órgão deve contar com membros da secretaria municipal de Educação; docentes; diretores e funcionários das redes de ensino do município. Há a possibilidade também da participação de entidades religiosas, organizações não-governamentais, fundações e instituições de capital privado. Funções do órgão:

Consultiva – Responder a consultas sobre alvará, credenciamento e leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil (Secretaria Municipal da Educação, escolas, universidades, sindicatos, câmara municipal, Ministério Público), cidadão ou grupo de cidadãos.

Propositiva – sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria de fluxo e de rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores.

Mobilizadora– estimular a sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; informá-la sobre as questões educacionais do município; tornar-se um espaço de reunião de esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação.

Deliberativa – essa atribuição deverá ser definida na lei que cria o conselho, que pode, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria.

Normativa – só é exercida quando existe o sistema de ensino próprio. Ele pode assim, elaborar normas complementares às nacionais em relação às diretrizes para

regimento escolar, determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade e interpretar a legislação e as normas educacionais.

Fiscalizadora – promover sindicâncias, solicitar esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes. (Secretaria Municipal de Educação, Ministério Público, Tribunal de Contas, Câmara dos Vereadores).

Não existe legislação no Brasil que obrigue uma cidade a ter um conselho municipal de Educação. A decisão depende apenas do próprio município. No entanto, deve-se ressaltar que a existência do conselho municipal de Educação como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei 10.172 de 09/01/01, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE). As cidades que não têm conselho dependem do conselho estadual de Educação do Estado onde se localizam. Normalmente, a sede do órgão estadual é na capital. Atualmente, 4.718 cidades brasileiras contam com o órgão e 847 municípios – 15% do total – não apresentam a entidade em seu sistema de ensino.

3. METODOLOGIA:

O método de pesquisa utilizado foi o de pesquisa e coleta de dados, através de entrevista, pesquisa bibliográfica e observação, pesquisa exploratória e descritiva.

Abordagem de pesquisa qualitativa, que possibilitou a coleta e análise dos dados.

A pesquisa bibliográfica foi de fundamental importância para o embasamento do trabalho.

Para que os objetivos propostos neste trabalho fossem alcançados foram necessárias algumas visitas a Casa dos Conselhos de Santana do Livramento e conversas informais com conselheiros suplentes e titulares, assim como com a presidente do Conselho Municipal de Educação que gentilmente cedeu o regimento e a legislação vigente para estudo.

4. ANÁLISE DOS DADOS:

No município de Santana do Livramento segundo o Site da Prefeitura Municipal, foi criado A Casa Municipal dos Conselhos da Educação para facilitar o acesso da população aos Conselhos de Educação, além de promover a articulação entre os membros. A Casa é constituída por quatro conselhos: Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Comissão de Avaliação do Magistério Público Municipal. Os Conselhos trabalham em conjunto e juntamente com a Secretaria Municipal de Educação.

Conforme a Presidente do Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal dependia do Conselho Estadual de Educação e por esse motivo havia uma demora muito grande nos trâmites. Em 2009, foi decidido que era necessário ganhar autonomia e que tudo que devesse ser normatizado ficaria a cargo do município. Assim, foi elaborado um projeto de lei que foi apresentado à Câmara de Vereadores.

Atualmente, o órgão atua como fiscalizador, deliberativo e normativo e possui a função de "aprovar o funcionamento das escolas públicas municipais e escolas particulares infantis, além de também fiscalizar as escolas antes de sua inauguração".

O Conselho Municipal de Educação de Santana do Livramento tem decreto assinado em 10 de julho de 2017, Decreto nº8094, que dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. O município desde 2009 é Sistema Municipal de Ensino e foi instituído na Lei nº5713 de 14 de dezembro de 2009, no decreto nº 5322 de 08 de junho de 2010 é regulamentado o Sistema Municipal de Ensino e em seu Art. 6º é possível visualizar os integrantes desse sistema , são eles : O Conselho Municipal de Educação com atuação de caráter normativo consultivo , deliberativo e fiscalizador do sistema, as Escolas de Ensino Fundamental , as Escolas de Educação Infantil, as Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela Iniciativa Privada.

A atual gestão foi eleita pelos seus pares, por maioria simples, com mandato de quatro anos, em votação secreta, em sessão realizada sempre no mês de dezembro, e tomaram posse na segunda semana do mês de março do ano seguinte, a função de conselheiro é considerada de relevante interesse público e seu exercício terá prioridade sobre o de qualquer cargo ou função pública de que o Conselheiro seja titular. Compõem o Conselho 14 segmentos da sociedade civil santanense, sendo eles 14 titulares e 14

suplentes. Conselheiros estes todos nomeados pelo prefeito Municipal na forma de portaria com mandato de quatro anos.

São eles:

Representantes da Secretaria Municipal de Educação

Representantes da 19º Coordenadoria Regional de Educação

Representantes dos professores no desempenho das funções de supervisão

Representantes dos professores rurais

Representantes dos diretores das Escolas Municipais Infantis

Representantes dos diretores das Escolas Municipais de Ensino Fundamental

Representantes das Escolas Privadas do Município

Representantes das Escolas Privadas e Filantrópicas

Representantes do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Santana do Livramento.

Representantes do FUNDEB

Representantes da Associação dos Servidores Técnicos Municipais de Santana do Livramento (ASTEM)

Representantes da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)

Representantes das Universidades

Representantes da UNAMOS

O CME (Conselho Municipal de Educação) possui funções de caráter normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, órgão colegiado e permanente do SME (sistema municipal de Ensino) política e administrativamente autônomo.

O seu Regimento Interno estabelece normas de funcionamento e de organização, foi criado pelo decreto –Lei nº2,773 de 11 de março de 1991, alterada pelas Leis 2.967 de 09 de novembro de 1992, Lei nº 2988 de 04 de março de dezembro, alterado pelas Leis nº 5283 de outubro de 2007, previsto na Lei Orgânica do Município de 1990, Lei nº 5713 de 14 de dezembro de 2009, Decreto nº 5322 de 08 de junho de 2010 que regulamenta o Sistema Municipal de Ensino.

Tem como objetivo assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do Município, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais. , ele propugnará para que a educação seja direito de todos e assegurada mediante políticas econômicas , sociais e culturais , visando garantir acesso e a permanência à educação continua de qualidade sem qualquer discriminação e pela gestão democrática nas escolas de seu Sistema de Ensino.

Compete ao Conselho Municipal de Educação:

*Elaborar seu Regimento Interno a ser aprovado pelo Prefeito Municipal

*Eleger Presidente e Vice-presidente

*Participar da elaboração das políticas públicas para a educação do município.

*Avaliar e manifestar-se sobre o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentarias e o *Orçamento Anual relativamente a educação

*Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros, destinados aos setores públicos e privados da educação, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais.

*Emitir parecer sobre propostas de convênios educacionais, suas renovações entre município e entidades públicas ou privadas.

*Emitir parecer sobre o interesse e a necessidade de eventuais assistências do município as instituições particulares, filantrópicas, comunitárias e confessionais, no que se refere a educação.

*Normatizar as autorizações de funcionamento, credenciamento e inspeção de estabelecimento que integram o SME, normatizar recursos em face de critérios avaliatórios escolares.

*Assegurar a publicidade de informações sobre o SME, tais como o número de profissionais e de alunos, bem como as receitas , as despesas do setor e o custo-aluno por níveis de ensino ,

*Responder a consultas e emitir pareceres em matéria de ensino e educação no âmbito do SME.

*Contribuir para diagnóstico da evasão, repetência, e problemas na oferta e na qualidade do ensino nas escolas, apontando alternativas de solução.

*Colaborar com o dirigente do órgão municipal de educação no diagnóstico e na solução de problemas relativos à educação, no âmbito do município.

*Zelar pelo cumprimento da legislação aplicável a educação e ao ensino.

*Zelar pela valorização dos profissionais da educação

*Propor normas complementares para o SME.

O CME compõe-se de : Plenária, Presidência e Comissões.

O Plenário é órgão deliberativo e reúnem-se em sessão ordinária quinzenalmente e extraordinariamente por convocação do Presidente, nestas sessões só podem ser discutidos e votados assuntos que determinaram sua convocação. Instalam-se as sessões plenárias na presença da maioria dos conselheiros, sendo o quórum apurado no início da

sessão. As deliberações serão tomadas pelo voto da maioria simples, cabendo ao presidente o voto de qualidade, a votação pode ser simbólica ou por escrutínio secreto, na votação simbólica, os conselheiros favoráveis as matérias permanecerão sentados, já a votação por escrutínio secreto será feita mediante cédulas recolhidas a urna a vista do plenário e os votos serão apurados por dois escrutinadores designados pelo presidente. O comparecimento dos Conselheiros às reuniões é comprovado através da assinatura da ata das referidas reuniões, o conselheiro que não comparecer a três reuniões plenárias consecutivas ou cinco e intercaladas, sem justificativa, perderá seu mandato. A sociedade civil além de realizar qualquer denúncia, reclamação ou sugestão pode participar das reuniões do CME, porém não tem direito a voto.

Os atos propostos pelas comissões e aprovados pelo plenário tomarão a forma de parecer e Declaração, e serão assinados pelo Presidente.

*Parecer: é o ato pela qual o CME posiciona-se através de estudos de fundamentos e aprovação

*Deliberação: é o ato pela qual o CME propõe medidas com vistas à expansão e melhoria de ensino

*Nota Técnica: é a documentação pelo qual o CME informa sua posição sobre determinada matéria.

O município de Santana do Livramento é mantenedor de 20 Escola Rurais, 17 escolas de Educação Infantil, 9 Escolas de Ensino Fundamental e o CME além de atuar em todas essas instituições é responsável por todas as Escolas Particulares que possuem Educação Infantil. (ANEXO 1,2)

As demandas em sua maioria chegam até os conselheiros através de denúncia, ou diante do conhecimento de alguma irregularidade por parte dos próprios conselheiros, a SME também pode recorrer a CME em algumas situações. São realizadas visitas as escolas esporadicamente , ultimamente as conselheiras tem enfrentado a falta de recursos financeiros , não possuem combustível para as visitas , empenhando recurso próprio para cumprir sua função, o descaso com esse órgão tão importante de participação popular por parte do governo é nítido , as conselheiras sentem dificuldade de cumprir sua função , queixam-se de desrespeito por parte do governo que não obedece sua própria legislação e acaba aprovando, autorizando, elaborando diversas pautas inerentes ao CME sem o conhecimento do mesmo, que por vezes só é comunicado depois de todo o processo já estar em tramite, como é o caso da terceirização da contratação de funcionários e professores para a rede municipal no corrente ano, o CME não foi consultado . Também

para a elaboração do Plano Diretor no ano de 2017 os conselheiros não foram consultados, nem sequer informadas da sua construção e discussão. Outra reclamação por parte das conselheiras é a abertura de Escola Particulares de Educação Infantil, que iniciam suas atividades sem ao menos consultar as normativas necessárias para abertura e funcionamento sendo que este órgão está ali justamente para nortear, apoiar e auxiliar na regularização das mesmas.

Como ação efetiva da parte do Conselho é possível citar a regularização de diversas escolas do Campo que antes do mutirão realizado pelo CME funcionavam sem regulamentação, tinham suas diretoras escolhidas a dedo pelo governo e não realizavam eleições justamente pela falta de regulamentação, o Conselho Municipal de Educação realizou um mutirão no último ano para que todas, ou a maioria das Escolas do Campo fossem regulamentadas e como consequência a comunidade escolar poderia escolher sua equipe diretiva e participar de diversos programas governamentais que beneficiam a todos, alunos, escola e pais.

Vaga na Educação Infantil normalmente é pauta no CME e segundo a presidente é uma das demandas que seguidamente é alvo de denúncias.

Qualificação de professores também é um problema que o CME enfrenta, a contratação de professores e funcionários despreparados e sem capacitação por parte do governo que utiliza essa chaga da sociedade , o desemprego, para angariar votos preocupa as conselheiras.

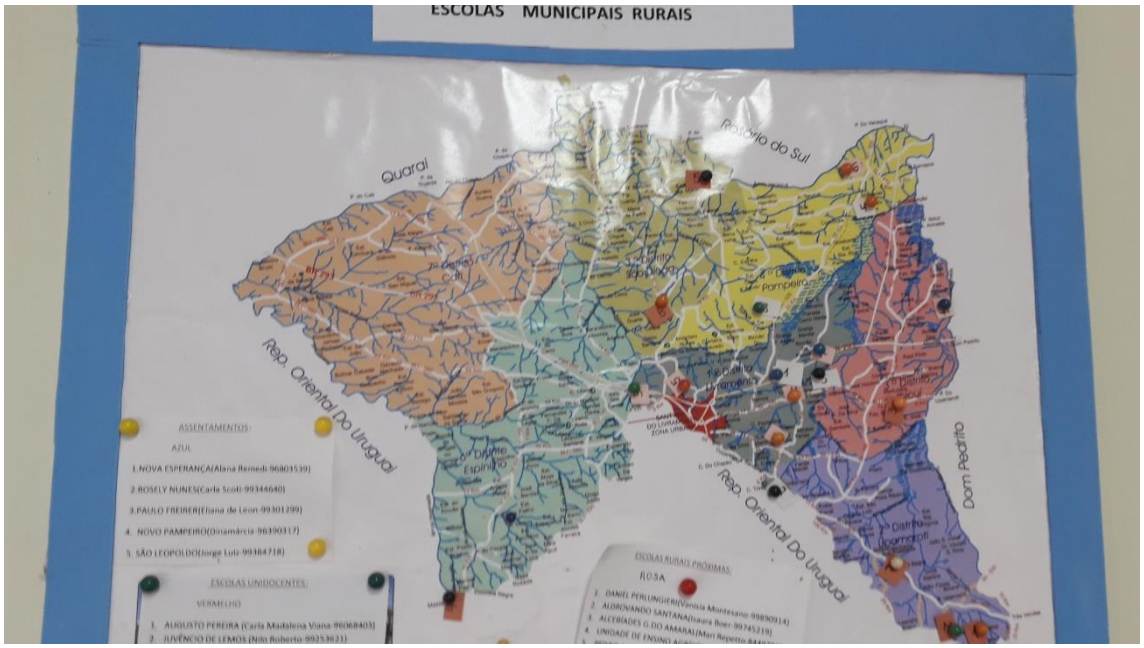
De um modo geral , quem efetivamente participa das deliberações do CME são cidadãos que já estão inseridos no contexto educacional no Município, a maioria da comunidade santanense desconhece sua existência e funcionamento e por consequência sua importância para a transparência e atuação do governo. Infelizmente não é dada a devida visibilidade para o Conselho Municipal de Educação pois não é de interesse do governo que o cidadão comum se mobilize para reclamar e atuar como agente ativo nas decisões do município, não há documentação descritiva, explicativa ou exemplificativa que pontue a maioria das chagas que são motivo de descontentamento do órgão, as mesmas foram relatadas de maneira informal através de entrevista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Através deste trabalho foi possível conhecer a estrutura do Conselho Municipal de Educação e constatar que sendo este órgão de estrema importância para a qualidade da Educação do Município de Santana do Livramento, não é considerado assim pelo governo e pela comunidade santanense. O Conselho Municipal de Educação segue todas as imposições legais que lhes são pertinentes e busca sempre manter um diálogo aberto e atender as demandas que chegam através de denúncia e/ou são encaminhadas para deliberação pelos membros. Porém esbarra no governo que não considera tentador cumprir as determinações do Conselho. Todos os membros participam ativamente das reuniões e deliberações, a comissão que realiza visitas e fiscaliza as escolas está muitas vezes de mãos atadas pois o conselho não possui veículo muito menos combustível para deslocamento.

ANEXOS :


2014
Afiacao IGV
Matheus
ARMAZEM
do Sabonete
Decor
rodriguesmapas.com.br
DF ROLIM
Lopes e Ravanelli
Advogados Associados
Casa dos Temperos


ESCOLAS MUNICIPAIS RURAIS
Quaraí
Rosário do Sul
Rep. Oriental Do Uruguai
Rep. Oriental Do Uruguai
Dom Pedrito
ASSENTAMENTOS:
AZUL
1.NOVA ESPERANÇA(Aliana Remedi-96803139)
2.ROSELY NUNES(Carla Scoti-99344640)
3.PAULO FREIRE(Eliana de Leon-99301299)
4. NOVO PAMPEIRO(Dinamárcia-96390317)
5. SÃO LEOPOLDO(Jorge Luiz-99384718)
ESCOLAS UNIDOCENTES:
VERMELHO
1. AUGUSTO PEREIRA (Carla Madalena Viana-96068403)
2. JUVÊNCIO DE LEMOS (Nilo Roberto-99253621)
ESCOLAS RURAIS PRÓXIMAS
ROSA

4.REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA :

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. DF: Senado, 1988.

ALMEIDA, Carla; CARLOS,Euzeneia; DA SILVA,Rafaela: **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil** / OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016

LDB, **Lei de diretrizes e bases da Educação Brasileira.** Lei nº93.94/96 disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf

MILANI, Carlos r. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.**RJ 42(3):551-79, maio/Jun. 2008

PIRES ,Rocha Roberto C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/**organizador:.. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (372 p.)

RIZZO, Gilda. **CRECHE: organização, currículo, montagem e funcionamento.** 3.ed.RJ:Betrand Brasil, 2003

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa.** Florianópolis: departamento de Ciência da Administração /UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

Decreto Nº 8.094 de 10 de Julho de 2017/ Prefeitura Municipal de Santana do Livramento

Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação /Prefeitura Municipal de Santana do Livramento

http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cme-to.pdf

http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/noticias

http://www.todospelaeducacao.org.br

Adoção do IPTU Digital: um estudo acerca de suas vantagens e desvantagens

Carla Luciane Lougue Kieffer, Guilherme Lerch Lunardi

Resumo

Consonante com o objetivo de melhorar os processos governamentais, através da adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC, propôs-se neste estudo a análise de Prefeituras Municipais que implementaram o IPTU Digital em suas plataformas de acessibilidade aos seus munícipes, procurando evidenciar as principais vantagens e desvantagens do seu uso online, sem a emissão de carnê impresso pelo Município. A pesquisa caracteriza-se com um estudo de caso múltiplo, realizado em três prefeituras que já possuem o IPTU Digital funcionando em sua integralidade. Os dados foram analisados com base na aplicação de um questionário semiestruturado respondido por gestores públicos que atuam na Secretaria da Fazenda de seus respectivos municípios, além de informações coletadas nos sites das prefeituras. Os resultados apontam que a principal vantagem da adoção do IPTU Digital foi a redução dos custos associados à diminuição dos processos manuais executados pelos funcionários do setor, à redução de impressões de papel e também com a logística de distribuição dos carnês. Referente às desvantagens, foram apontadas o número de pessoas que ainda não possuem acesso à internet, além da dificuldade encontrada pelos munícipes mais idosos para utilizar a tecnologia corretamente. Os entrevistados destacaram, ainda, que um bom planejamento pode resultar no sucesso da implantação dessa modalidade de IPTU. Espera-se que essa análise auxilie os gestores públicos de outros Municípios a projetar e implantar o IPTU Digital, assim como pesquisadores interessados nessa temática.

Palavras-chave: IPTU Digital; adoção; cidade digital; prefeituras.

Abstract

Aiming to improve governmental processes and use it as one of the main tools, the Information and Communication Technology – ICT is proposed as base for the research and analysis of City Halls that are using IPTU Digital (Digital Property Tax) in its accessibility platforms to townspeople, seeking to highlight its adavantages and disadvantages providing it only online without the emission of a payment carnet printed by the City. As for this research, a semi-structured questionnaire was used, which was forwarded to three City Halls where the Digital Property Tax is ongoing; in addition to information collected from their own websites. It was expected to identify the main strenghts and weakenesses of this new modality of tax collection. The results show that the main advantage was the cost reduction, as the manual processes executed by the municipality employees decreased and also the distribution logistics which ceased to exist; concerning the disadvantages, the city hall pointed out the number of people who do not have internet access or elderly citizens who do not own the knowledge to use such tool. It was also pointed out that good planning may result in a successful new modality implementation. It is expected that this analysis assists public administrators from other municipalities to design and implement the Digital Property Tax, as well as further researches interested in this subject matter.

Key words: Digital Property Tax, Information Technology, tools, City Hall.

1. Introdução

O avanço da Internet e a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação – TIC no Brasil tem oportunizado aos órgãos públicos, das diversas esferas governamentais, o desenvolvimento de soluções que têm facilitado o acesso à informação e transformado a forma de relacionamento entre o governo e a sociedade (GISOLDI; PESSONI, 2013). Nesse novo contexto, a tecnologia tem desempenhado um papel relevante, ao tornar públicas informações e serviços prestados pelo governo (SILVA; KUMEGAWA; VASCONCELOS), sem que haja a necessidade da presença física do cidadão, surgindo a ideia de Governo Eletrônico ou *e-government* (MOTA, 2010).

Segundo Cunha e Miranda (2013), o governo eletrônico atua na prestação de serviços ao cidadão (e-serviços públicos), no fomento à participação maior e mais ativa do cidadão nos processos democráticos (e-democracia), na melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público (e-administração) e na dinamização dos processos internos e na elaboração de políticas públicas (e-governança). E neste sentido objetiva ampliar as discussões, democratizar o acesso à informação, dinamizar a possibilidade, a realização de negócios e economizar dinheiro dos recursos públicos.

Ao longo dos anos, o uso da TI na Administração Pública foi se expandindo, o que possibilitou uma série de ações de modernização da máquina pública, alterando as suas estruturas organizacionais e as interações do governo com os diversos segmentos sociais. Essas iniciativas desburocratizaram procedimentos, melhoraram a qualidade dos serviços prestados, ampliaram a transparência e aumentaram o controle e a interação do governo com a sociedade (AGUIAR; SILVA, 2013), destacando-se o voto eletrônico, o Portal da Previdência Social, o Portal Compras.Net, o Portal da Transparência, o uso do Pregão Eletrônico, a Lei de Acesso à Informação, as Cidades Digitais, o Processo Eletrônico e a Nota Fiscal Eletrônica, dentre outros.

Apesar dessas inúmeras iniciativas, percebe-se que os casos de sucesso do uso eficiente da TI nos níveis estaduais e municipais são mais raros (CUNHA, 2000; SIMÃO, 2010). Entretanto, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, as prefeituras municipais têm se tornado cada vez mais digitais – o que deu origem ao termo cidade digital (SIMÃO, 2010; SARTINI, 2016) ou cibercidade (LEMOS, 2007).

Uma cidade digital, segundo Lemos (2007), tem várias finalidades, que vão desde a inclusão digital, passando pela consulta a bancos de dados, a criação de comunidades através de fóruns e chats, até a possibilidade de serviços de governo eletrônico e cibercidadania. Ela não se restringe a apenas disponibilizar acesso à internet aos cidadãos, mas sim à existência de uma relação entre o ente público municipal e diferentes tecnologias de informação. Sartini (2016) destaca entre os serviços públicos online, disponibilizados nos portais das prefeituras, a emissão de documentos, os pagamentos de tributos, o agendamento de consultas, atendimentos e serviços, além da obtenção de informações importantes ao cidadão.

Uma iniciativa bastante recente que vem sendo adotada por uma série de prefeituras em todo Brasil é o IPTU Digital, caracterizado como uma ferramenta online que permite ao contribuinte o acesso às informações referentes ao Carnê de IPTU dos imóveis em que é o proprietário. O sistema possibilita a visualização e impressão do demonstrativo de lançamento, bem como das guias de cota única e de parcelas referentes ao lançamento do IPTU e demais taxas imobiliárias. A opção pelo IPTU Digital elimina a necessidade de geração, emissão e envio do carnê físico de IPTU aos cidadãos, da mesma forma que o seu deslocamento até uma repartição pública para ter acesso a esses formulários de pagamento não é mais necessário.

Algumas prefeituras têm relatado diversos benefícios associados à adoção do IPTU Digital, como a economia com a impressão dos carnês e com a sua logística de entrega, inclusive revertendo-se em benefícios para a população, através de descontos oferecidos aos cidadãos para que migrem do modelo de pagamento anterior para o modelo automatizado e de uma maior praticidade para o contribuinte (que não precisa mais sair de casa para buscar ou pagar o imposto). Nesse sentido, tem-se como objetivo neste estudo analisar as principais vantagens e desvantagens da adoção do IPTU Digital em diferentes prefeituras municipais.

2. Referencial Teórico

O objetivo do governo eletrônico está focado no estreitamento de relações entre governo, cidadão e empresas. O e-gov vem adquirindo relevância ao longo do tempo, podendo ser considerado um instrumento essencial quando se trata da modernização na administração pública. A transparência e a credibilidade são as principais características esperadas de um governo, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Para que sejam alcançados esses objetivos, devem ser utilizados meios acessíveis e práticos na administração pública. Para tal, as novas tecnologias da informação e comunicação (TICS) têm desempenhado um papel relevante, tornando públicas informações e serviços prestados pelo governo, por meio do Governo Eletrônico (e-gov) (SILVA; KUMEGAWA; VASCONCELOS, 2016).

Em 2014, preocupado com a participação social nos processos de gestão, o governo federal lançou o Participa.br. O objetivo do espaço virtual é utilizar a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. Além disso, o canal promove a interação, a participação, a produção de conhecimento, a mobilização e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos e mapas. (PORTAL FEDERATIVO – Secretaria de Governo; 2016).

Nos últimos anos, no quadro da nova economia e da emergência de novas tecnologias, temos assistido a um crescimento assinalável da pertinência das questões da gestão da sustentabilidade dos territórios nas suas múltiplas dimensões, implementando-se novas formas de pensar a cidade, acrescentando a dimensão digital e/ou inteligente na valorização do conhecimento e na utilização de tecnologias de informação e comunicação, vistas como pilares e estratégias fulcrais de desenvolvimento. Da relação entre a criatividade e o conhecimento, poderá surgir um novo conceito que integra as questões territoriais, interconectando o digital com o real, a cidade inteligente. A

capacidade das cidades para gerarem e promoverem a inovação, a aprendizagem coletiva e o conhecimento, passa pela criação, nos territórios locais e regionais, de estruturas capazes de promover e assegurar estes elementos territorialmente em conjunto com a dimensão digital. (FERNANDES; GAMA; 2006).

As bases legais para a implantação dos processos administrativos digitais na área pública brasileira surgem com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 deu ainda mais força ao tema ao introduzir o inciso LXXVII ao artigo 5º da Constituição Federal.

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, conforme o Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66 Art. 32) imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Conforme, a diretoria da Secretaria da Fazenda de Brusque/SC o IPTU Digital tem por objetivo, além de trabalhar a questão ambiental é economizar mais de R$ 25 mil com a diminuição da impressão dos carnês. Em 2017 foram emitidos 56.746 e somente 34.680 foram retirados. A intenção da Prefeitura é diminuir esses números e simplificar para o contribuinte, que com a emissão online não precisa nem sair de casa. (DIRCHNABEL; 2018).

A Secretária de Administração, da Secretaria Municipal da Administração, Finanças e Orçamento do município de Canoinhas-SC, informa que está inovando e disponibilizando ao cidadão uma maneira mais prática e rápida para acessar o carnê do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e realizar o pagamento da guia: pelo site da prefeitura. Pela rede mundial de computadores, sem sair de casa, o canoinhense pode entrar no endereço eletrônico www.pmc.sc.gov.br, clicar no ícone IPTU 2018 e gerar o boleto para pagamento. (LESSAK; 2018).

No município de Triunfo-RS, o IPTU é 100% online, os proprietários dos imóveis devem ficar atentos ao fato de que os carnês físicos **não serão mais emitidos**, e a única forma de acessar as guias é pela internet. A economia com impressão e envio dos carnês representa uma significativa economia aos cofres públicos, que acaba revertendo em benefícios para a população. Com o Cidadão Online como é chamado o sistema na cidade de Triunfo-RS, o contribuinte reduz custos e faz a consulta a diversos serviços do município diretamente do seu computador. (SITE PREFEITURA TRIUNFO – Notícias IPTU, 2017).

3. Metodologia

A natureza dessa metodologia é uma pesquisa descritiva, utilizando como ferramenta um questionário com questões semiestruturado. O questionário foi encaminhado de forma online para três prefeituras, mais especificamente para os funcionários técnicos ou fiscais da Secretaria da Fazenda que cuidam do imposto (IPTU).

As prefeituras foram escolhidas, conforme a forma que elas disponibilizam o imposto para seus contribuintes, ou seja, o IPTU 100% digital ou com a possibilidade de o contribuinte optar por receber o imposto digital. A análise para escolha das prefeituras referenciais foi feita através do *site*, conforme a divulgação ou de como é disponibilizado o acesso ao imposto aos seus contribuintes.

Após analise via site foi feito contato via telefone ou e-mail, para obter endereço eletrônico dos funcionários das prefeituras selecionadas e encaminhado os questionários.

Tomando como parâmetro a análise do conteúdo coletado, os resultados foram avaliados, se a utilização do IPTU Digital é viável em termos de ser um facilitador e também economicamente para o setor público em questão, ou seja, avaliando suas vantagens e desvantagens. A TABELA 1 APRESENTA O PERFIL DOS ENTREVISTADOS.

Tabela 1 - Características dos Entrevistados:

Entrevistado	Prefeitura Empresa	Estado	Tempo de	Cargo	Formação
Funcionário	Prefeitura A	RS	17 anos	Fiscal Tributário	Superior
Funcionário	Prefeitura B	SC	3 anos	Agente Adm.	Superior
Funcionário	Prefeitura C	SC	5 anos	Diretor-Geral	Pós-Grad

4. Resultados

Para análise e interpretação dos dados, será considerado as vantagens e desvantagens pela opção de implantar o IPTU Digital, buscando compreender como essa ferramenta influenciou na forma de arrecadação desse imposto e como foi abordado esse método junto aos contribuintes. Logo a seguir, apresentamos as respostas das três Prefeituras analisadas.

Prefeitura A

A Prefeitura A faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, distante 75 km da Capital, possui uma área de 823, 416 km2, e 28.299 habitantes (IBGE), sendo 20.731 eleitores (TRE-RS). Conforme o Fiscal Tributário a prefeitura adotou o IPTU Digital no exercício de 2017.

A respeito do objetivo por optar pelo IPTU 100% online foi basicamente a economia, eliminando os carnês e os custos adicionais como a logística, pois esse trabalho era executado por terceiros, nessa Prefeitura pela Agência dos Correios. Em relação a principal finalidade, ele expõe que foi interagir com o contribuinte, pois no momento da verificação do seu imposto ele poderá identificar possíveis falhas em seus dados cadastrais.

Sobre o planejamento que antecederam a implantação e também sobre o sistema para a aplicação do IPTU online, o Fiscal informa que não houve um planejamento, mas sim uma ideia que surgiu no Departamento de Informática da Prefeitura, no qual aplicaram na prática, e referente ao sistema o Município possui um contrato com a GOVBR na área de sistemas, a esse contrato já contemplava a tecnologia pronta para instalação.

Referente as mídias utilizadas na divulgação para os contribuintes ele destacou a publicação em jornal local, no site da Prefeitura e também divulgação sonora em motos. O IPTU Digital funciona no site oficial da Prefeitura de Triunfo-RS, acessando CIDADÃO ONLINE, para esse acesso o contribuinte precisa ter em mãos o número do seu cadastro imobiliário (carnês anteriores contem essa informação). O contribuinte pode ainda baixar o aplicativo do CidadeMob da GOVBR no seu celular e obter acesso a guia de pagamento do IPTU.

Ao ser questionado sobre a implantação, se o munícipe pode optar ou recebeu algum incentivo, ele responde que não houve nenhum tipo de incentivo. Mas que a Prefeitura proporcionou suporte através da disponibilidade de impressoras em toda a rede pública como em escolas, em postos de saúde e nos demais departamentos do Município.

Em relação as vantagens para a Prefeitura o Fiscal informou que houve ganhos e que obtiveram um adimplemento em torno de 40%. E para o contribuinte a vantagem foi o acesso as informações do IPTU mais rápidas. Porém, sobre as desvantagens ele informa que faltou planejamento o que ocasionou uma falta de estrutura para os contribuintes emitirem suas guias e um grande custo para Prefeitura.

Ressaltou algumas considerações sobre a disponibilidade do IPTU por Meio Digital afirmando que é o caminho lógico a ser implantado por todas as Prefeituras, mas para tal, por experiência própria, a mudança tem que ser de forma gradual e com ampla participação da comunidade, uma vez que, o perfil dos contribuintes do IPTU ainda é composto por idosos, habituados a receber em casa seus carnês. Destaca que os idosos não dividem com os mais jovens (habituados aos meios digitais) esse compromisso, fato que facilitaria de forma expressiva a implantação do IPTU Digital.

O planejamento é fundamental onde a base para um resultado mais efetivo está na apuração dos fatores impactantes, como por exemplo o cadastro imobiliário que deve estar atualizado. O Fiscal salienta que estão aprendendo com os erros e desta forma aprimorando os resultados a serem alcançados.

Prefeitura B

A Prefeitura B esta localizada ao Norte Catarinense, distante 380km de Florianópolis, possui uma área de 1.140, 395 km2, e 55.000 habitantes(IBGE), sendo 41.452 eleitores (TRE-SC). Conforme o Agente Administrativo a ideia da implantação do IPTU digital surgiu da Administração Geral da Prefeitura, não foi diretamente através dos funcionários da Fazenda. O IPTU tornou-se online em 2018.

O objetivo da implantação do IPTU Digital foi fornecer ao cidadão um meio mais conveniente de ter acesso ao carnê, garantindo que o munícipe tenha o carnê em mãos em tempo hábil para efetuar o recolhimento do imposto. Sobre a principal finalidade foi o aumento da

arrecadação, evitando que o contribuinte deixe de recolher o imposto por não ter recebido o carnê em sua residência, o que era comum devido ao serviço prestado pelas Agências dos Correios.

A mesma empresa responsável pelo site da prefeitura desenvolveu a ferramenta do IPTU Digital. Sobre a divulgação da nova estratégia de cobrança do IPTU, foi utilizado o site oficial do município, jornais de grande circulação, jornais digitais, rádios e entrega de panfletos. Sobre o alcance do objetivo dessa divulgação o resultado foi positivo, tendo em vista que o número de munícipes que alegaram não saber do novo método de emissão de carnês não foi expressivo.

Ao ser questionado sobre a funcionalidade do IPTU Digital, foi exposto que ocorreu a disponibilidade de um link na página inicial do site da prefeitura de Canoinhas, com uma disposição bem visível, com a seguinte informação: "IPTU 2018 – Clique Aqui", o contribuinte ao clicar nesse link será direcionado ao acesso para emissão do carnê online. Para efetivar a emissão das guias e para recolhimento do IPTU é preciso informar o código do imóvel (consta no carnê de anos anteriores), ou inscrição imobiliária se for o caso. Caso os contribuintes não possuírem esses dados podem ser o CPF (pessoa física), CNPJ (pessoa jurídica). Acessando os dados os contribuintes poderão optar por gerar IPTU em cota única ou parcelado se assim desejarem. As informações presentes nas guias online são as mesmas que constavam nos carnês gerados anteriormente direto no sistema no Departamento de Tributação.

Uma das principais vantagens exposta foi a grande redução de custos, pelo fato de não haver mais o processo de confecção dos carnês físicos e não haver também a entrega dos carnês que era efetuada por terceiros através das Agências dos Correios, a qual era extremamente onerosa. Além disso, ele expõe sobre o ganho ambiental, tendo em vista os gastos quanto a impressão dos carnês que era composto por capa, duas folhas de contracapa, a folha de cota única e todas as vias de parcelamento, todas impressas em gráfica contrata pela prefeitura. A economia baseia-se na economia de papel, energia, transporte e tempo dispensado.

Para a prefeitura não houve nenhuma desvantagem, para o contribuinte que não possui internet ele acredita que o deslocamento até o Departamento de Tributação para retirar o carnê seja uma desvantagem. O agente expõe ainda que como a internet esta amplamente difundida, inclusive possuindo pontos com Wi-fi livre/gratuito em alguns pontos da cidade, o sistema Web fica bastante acessível aos contribuintes.

Prefeitura C

A Prefeitura C está localizada no Vale do Itajaí, distante 99 km de Florianópolis, possui uma área de 283,446 km2 (IBGE), e 118.818 habitantes (IBGE), sendo, 85.263 eleitores (TRE-SC).

Conforme o Diretor-Geral, o IPTU Digital passou a ser totalmente online em 2018, era uma demanda antiga dos servidores do IPTU à ser implantada, visto que a confecção de carnês e a entrega (quer era feita pela própria Secretaria) consumia muito tempo e recursos.

O objetivo por aderir ao sistema de IPTU Digital foram redução de custos, redução de processos manuais executados pelos funcionários, redução de empresas terceirizadas envolvidas diretamente com a manipulação de dados dos carnês de IPTU, além de facilitar o recebimento por

parte do contribuinte, que poderia fazer todo o processo de emissão dos boletos para pagamento do conforto de sua casa.

A Prefeitura já possuía o sistema para fazer a emissão online dos carnês e o mesmo se encontrava disponível em anos anteriores, porém somente esse ano a entrega dos carnês de IPTU foi 100% online, bastou planejar a divulgação e um posto de atendimento para a população que não possui acesso à internet. Foi divulgado, através de rádio, jornal, outdoors, através do site da prefeitura e também utilizaram portais online de notícias. Observaram que a divulgação obteve êxito.

Ao ser questionado ainda sobre como funciona o IPTU online, o diretor informa que a maneira do contribuinte emitir o carnê de IPTU é através da Internet, acessar o site da Prefeitura, na aba Setores – Secretaria – Fazenda e então terá acesso à emissão de guias de IPTU, para essa emissão é preciso ter o número do cadastro imobiliário (esse número consta em carnês de anos anteriores), ou o número do CPF do titular do imóvel.

Sobre a utilização de alguma estratégia para a adesão do cidadão a esse novo formato de IPTU, se ocorreu algum tipo de incentivo, ou se ele poderia optar pela não utilização, o gestor respondeu que o pagamento do IPTU é uma obrigação do cidadão e a emissão exclusivamente online foi um meio mais facilitado para que este possa cumprir seu papel de contribuir a sociedade.

Sobre as vantagens para a Prefeitura da implantação do IPTU Digital trouxe foi a imediata redução de custos e o acompanhamento exato de quantos cidadãos estavam recebendo os boletos para pagamento. Sobre as principais vantagens para o cidadão foi destacado a facilidade da emissão do carnê, uma vez que o contribuinte pode emiti-lo do conforto de sua casa, sem precisar se deslocar. E para a prefeitura houve ganho logístico e de redução de custo, uma vez que deixaram de ser impressos os carnês.

E ao ser questionado sobre alguma desvantagem na visão da prefeitura não houve para nenhum dos lados. Algumas considerações que o gestor apontou foram que o IPTU online veio essencialmente para a modernização da gestão pública, mais preocupada com o pronto atendimento do cidadão, trazendo as vantagens que os processos digitais trazem, ou seja, economicidade e sustentabilidade, além disso, existem os “efeitos colaterais” destas atitudes, co mo por exemplo o fato que haverão menos carros nas ruas, auxiliando também a questão de mobilidade urbana, tão em pauta hoje.

Síntese dos Resultados

Para as três Prefeituras a principal vantagem foi a redução de custo, pois diminuiu consideravelmente os processos manuais executados pelos funcionários da Arrecadação e também a economia referente a distribuição de carnês, pois com o IPTU 100% online não existe esta logística. Além disso, as Prefeituras apontaram uma arrecadação do imposto maior utilizando essa modalidade de IPTU porque com a anterior muitos contribuintes não recebiam o carnê e em consequência não quitavam o débito.

Referente as desvantagens as Prefeituras A e B apontaram sobre o número de pessoas que não possuem acesso à internet ou idosos que não possuem o conhecimento para utilizarem essa ferramenta. Em função da falta de acesso as Prefeituras tiveram que disponibilizar um ponto de

atendimento a esses contribuintes e também impressoras em alguns setores públicos como na saúde, na educação, etc. A Prefeitura C não salientou nenhum tipo de desvantagem na aplicação do IPTU online.

Destacaram que o IPTU Digital é um caminho lógico a ser implantado por todas as Prefeituras, que a internet hoje é amplamente difundida tornando acessível o acesso ao contribuinte, que o IPTU online veio essencialmente para a modernização da Gestão Pública.

Apresentam uma preocupação bem pontual para o sucesso na aplicação do IPTU Digital no que tange o Planejamento. A Prefeitura A destaca que o planejamento é fundamental para um resultado mais efetivo. Destacaram ainda que para a emissão das guias online para pagamento o Cadastro Imobiliário do contribuinte deve estar atualizado.

5. Considerações Finais

O foco dessa análise vem do objetivo de melhorar os Processos Governamentais e utilizando como uma das principais ferramentas as Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC, desta forma analisamos a plataforma de três Prefeituras que utilizam IPTU Digital e também por meio de questionário semiestruturado.

Os resultados obtidos através dos questionários, assim como a análise dos sites das três Prefeituras, apresentaram que a implantação do IPTU Digital gera vantagens tanto para o Município quanto para o Munícipe. Deixou claro também que um bom planejamento é fundamental para a aplicabilidade dessa ferramenta, tornando-se um facilitador para o contribuinte e viável economicamente para o Setor Público.

Como principal limitação desta análise, destaca-se o número de Prefeituras investigadas. Seguramente, existem outras Prefeituras que utilizam o IPTU 100% Digital, inclusive que possuam um número de contribuintes bem mais expressivos do que os analisados nesse artigo. Apesar disso, acredita-se que essa análise traga contribuições aos gestores públicos de outros municípios a projetar e implantar o IPTU Digital, assim como pesquisadores interessados nessa temática. Há tendência de aumentar o número de Prefeituras que virão a aderir ao IPTU Digital parece evidente ao acessar alguns sites, pois algumas ferramentas já estão disponíveis aos usuários e as vantagens em todos os aspectos ficaram evidentes nesse estudo.

Referências

AGUIAR, E. L. de; SILVA, E. O. Plano nacional de desmaterialização de processos: administração sem papel. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília.

CUNHA, M. A. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil**. 2000. 157 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

GISOLDI, Robson Luiz; PESSONI, Arquimedes. O neomunícipe na comunicação pública das cidades do Grande ABC. **Parágrafo: Revista Científica de Comunicação Social da FIAM-FAAM**, v. 1, n. 1, p. 19-30, 2013.

LEMOS, André. **Cidade digital: portais, inclusão e redes no Brasil**. EDUFBA: Salvador, 2007.

MOTA, F. P. B. **Processo eletrônico de compras públicas na perspectiva da dualidade da tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano**. 2010. 171 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

SARTINI, Humberto Sturiale. **Plano Diretor Municipal de Curitiba e a Cidade Digital**. 2016. Monografia (Pós-graduação em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA, Christian Luiz; KUMEGAWA, Leticia Sayuri; VASCONCELOS, Marta Chaves. GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA: Comparativo Entre as Prefeituras Municipais de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 11, n. 2, p. 01-20, 2016.

SIMÃO, J. B. **A concepção de um modelo de cidade digital baseado nas necessidades informacionais do cidadão: o caso dos municípios brasileiros de pequeno porte**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ABREU – Júlio – Cadernos EBAPE.BR – Participação Democrática em Ambientes Digitais: O Desenho Institucional do Orçamento Participativo Digital - 2016 <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00794.pdf> Acesso em: 10 março 2018.

CUNHA; MIRANDA; Organizações e Solciedade – O Uso de TIC pelo Governos: Uma Proposta de Agenda de Pesquisa a Partir da Produção Acadêmica e da Prática Nacional - 2013 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300010 Acesso em: 10 março 2018.

DA SILVA; KUMEGAWA; VASCONCELOS - Centro Universitário Integrado – Governo Eletrônico e Transparência: Comparativo entre as Prefeituras Municipais de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre - 2016 http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/1884/815 Acesso em: 10 março 2018.

DE OLIVEIRA; CUNHA; SAUSEN; Universidade Santa Cruz do Sul – A Mudança Organizacional em Uma Administração Pública por Meio de Um Processo de Informatização da Gestão - 2013 <http://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/292.pdf> Acesso em: 10 março 2018.

DE OLIVEIRA – Vinicios – Intefaces entre Cidadania Deliberativa e Governo Eletrônico: O Caso dos Municípios da Região Funcional de Planejamento 7 do Rio Grande do Sul – 2014 http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2822/Vinicios%20G.%20de%20Oliveira.pdf?sequence=1 Acesso em: 10 mar. 2018.

FALCÃO – Ana – Análise dos Processos Administrativos Eletrônicos da Prefeitura de Santos e de São Paulo - 2015 https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14125/An%C3%A1lise%20dos%20Processos%20Administrativos%20Eletr%C3%B4nicos%20-%20TCC%20Ana%20Carolina%20Falc%C3%A3o%20-%20MPGPP%20Out.2015.pdf? Acesso em: 10 março 2018.

FERNANDES; GAMA – A Cidade Digital VS a Cidade Inteligente: Estratégias de Desenvolvimento Sócio-Econômico e/ou Marketing Territorial - 2008

https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/12403/1/Fernandes%26Gama_PLURIS_2006.pdf Acesso em: 22 março 2018.

FERNANDES; Ricardo – FERNANDES; Rui – A Idade Digital VS a Cidade Inteligente Estrategias de Desenvolvimento Sócio-Econômico e/ou de Marketing Territorial <https://www.researchgate.net/publication/228589782 Acesso em 21 Março 2018.

Governo Federal - Acesso à Informação – Lei de Acesso a Informação <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> Acesso em: 12 maço. 2018.

Governo Digital – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Ferramentas tecnológicas auxiliam prefeituras na modernização da Gestão https://www.governoeletronico.gov.br/noticias/ferramentas-tecnologicas-auxiliam-prefeituras-na-modernizacao-da-gestao Acesso em: 10 março 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica - IBGE <https://www.ibge.gov.br/ > Acesso em: 25 fevereiro 2018.

LEMOS – André – Cidade Digital Portais Inclusão e Redes no Brasil <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/137/4/Cidade-digital_RI.pdf> Acesso em: 12 fevereiro 2018.

Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional - Lei de Responsabilidade Fiscal <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal> Acesso em: 12 março 2018.

PATO – Gislaine – Portais Eletrônicos como Instrumento de Controle Social na Administração Pública - 2015 <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/166968/TC%20-%20Gislaine%20Maria%20da%20Silva%20Pato.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 10 março 2018.

Portal Federativo Acesso a Informação – Ferramentas Tecnológicas auxiliam prefeituras na modernização da gestão - 2016 <httpp://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/ferramentas-tecnologicas-auxiliam-prefeituras-na-modernizacao-da-gestao-1> Acesso em: 10 março 2018.

Prefeitura Digital – Cidade Digital – Florianópolis Abre Portal para a Soliciação de Serviços Públicos na WEB – 2017 <http://tiinside.com.br/tag/prefeitura-digital/> Acesso em: 12 março 2018.

Prefeitura Municipal de Bagé – Secretaria de Desenvolvimento Econômico Ciência Tecnologia e Inovação http://www.bage.rs.gov.br/pmbwp/index.php/2018/01/18/sdi-promovera-forum-binacional-sobre-cidades-digitais-e-sustentaveis/> Acesso em: 12 março 2018.

Prefeitura Municipal de Brusque-SC – 2018 <http://www.brusque.sc.gov.br/web/noticia.php?id=14684%7Cimpressao-de-carnes-de-iptu-2018-deve-ser-feita-pela-internet> Acesso em: 10 de Abril 2018.

Prefeitura Municipal de Canoinhas-SC - 2018 <http://www.pmc.sc.gov.br/noticias/index/ver/codNoticia/468318/codMapaItem/1810> Acesso em: 10 de Abril 2018.

Prefeituras Municipal de Campinas – SP – IPTU Digital <https://iptudigital.campinas.sp.gov.br/empresa/index.php/ > Acesso em: 12 Março 2018.

Prefeitura Municipal de São Paulo – Inovação e Tecnologia <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/acesso_a_informacao/index.php?p=178757> Acesso em: 10 março 2018.

Prefeitura Municipal de Sapucaia do Sul – Portal Transparência – 2018 <http://10.1.1.25/multi24/sistemas/transparencia/>Acesso em: 25 de fevereiro 2018.

Prefeitura Municipal de Triunfo-RS Carnês de IPTU e Taxa de Limpeza de Triunfo Somente em Formato Digital http://www.triunfo.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/3643/?Carnes-de-IPTU-e-taxa-de-limpeza-de-Triunfo-somente-em-formato-digital.html Acesso em: 12 março 2018.

Presidência da República – Casa Cívil – Contituição da República Federativa do Brasil de 1988 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 março 2018.

RIOS; DODONOV; GUARDIA; Cidade Digital, o Desenvolvimento de Uma Cidade - 2012 http://www.revistatis.dc.ufscar.br/index.php/revista/article/download/29/32 Acesso em: 10 março 2018.

RODEGHERI; OLIVEIRA; A Experiência do Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul e a Contrição da Cibercidadania no Brasil - 2014 <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2657/pdf > Acesso em: 10 março 2018.

ROVER; SANTOS; MEZZAROBA –Livro Governo Eletrônico e Inclusão Digital - 2014 http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_governo_eletronico_e_inclusao_digital_final.pdf#page=134 Acesso em: 10 março 2018.

SIMÃO – João - A Concepção de um Modelo de Cidade Digital Baseado nas Necessidades Informacionais do Cidadão - 2010 <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/7469/1/2010_JoaoBatistaSimao.pdf> Acesso em: 22 março 2018.

Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul - 2018 -http://www.tre-rs.jus.br/> Acesso em: 10 Abril de 2018.

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina SC – 2018 <http://www.tre-sc.jus.br/site/index.html> Acesso em: 10 de Abril 2018.

ANEXO

Questões do Roteiro Semiestruturado

1. Em que ano a Prefeitura adotou o IPTU Digital? Como surgiu a ideia?

2. Qual o objetivo por optar a esse sistema?

3. Qual a principal finalidade?

4. Como foi o planejamento que antecedeu a implantação? Compraram um sistema ou ele foi desenvolvido na prefeitura?

5. Qual tipo de mídia foi utilizado para divulgação dessa nova estratégia de cobrança do IPTU? Funcionou?

6. Poderia me explicar como funciona o IPTU Digital?

7. Qual tipo de mídia foi utilizado para divulgação dessa nova estratégia de cobrança do IPTU?

8. Qual a estratégia usada para a adesão do cidadão? Ele teve opção? Algum incentivo?

9. Quais vantagens para a Prefeitura, o IPTU Digital trouxe?

10. Quais foram os principais ganhos para Prefeitura e para o Cidadão? Alguma redução de custos? Algum ganho ambiental?

11. E para Prefeitura houve alguma desvantagem, assim como para o cidadão?

12. Considerações que julgar importantes.

A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PARTICIPATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: UMA ANÁLISE DA INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA EM SANTANA DO LIVRAMENTO

Celina Raquel Dorneles Martinez Pereira

RESUMO: A pesquisa tem como objetivo apurar a efetividade da política participativa do Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento em relação ao seu desenho institucional analisando as variáveis que impactam no seu desempenho. O desenvolvimento desta pesquisa utilizou o método de estudo de caso com viés exploratório, descritivo e abordagem qualitativa. Na análise foram coletadas informações através de documentos, observação não participante e de entrevistas com sete conselheiros distribuídos entre representantes dos Usuários, Trabalhadores de Saúde e do Governo, sendo frustrada a entrevista com representantes dos Prestadores de Serviço. Foram analisadas as variáveis: institucionalização, estruturas de funcionamento, potencial inclusivo e democratizante, representação no interior do conselho e influência comunicativa, a fim de verificar o desempenho institucional, investigar a efetividade da participação no processo decisório e avaliar a legitimidade da Instituição Participativa. Percebe-se uma razoável efetividade no grau de institucionalização do conselho, no entanto, seu papel recai praticamente a homologador das ações do governo, visto que, não conseguiu propor ou alterar a configuração das políticas públicas dentro do processo decisório; o baixo desempenho nessa lógica, deixa a desejar em relação ao cumprindo de seu papel como verdadeiro articulador e interlocutor público entre os interesses da Sociedade e as ações do Estado.

Palavras-chave: Conselho de Saúde; Efetividade; Democracia Participativa.

ABSTRACT: The aim of this research is to determine the effectiveness of the participatory policy of the Municipal Health Council of Santana do Livramento in relation to its institutional design, analyzing the variables that impact on its performance. The development of this research used the case study method with exploratory bias, descriptive and qualitative approach. In the analysis, information was collected through documents, non-participant observation and interviews with seven counselors distributed among representatives of Users, Health Workers and Government, and the interview with representatives of the Service Providers was frustrated. The following variables were analyzed: institutionalization, functioning structures, inclusive and democratizing potential, representation within the council and communicative influence, in order to verify the institutional performance, to investigate the effectiveness of participation in the decision process and to evaluate the legitimacy of the participatory institution. There is an unsatisfactory effectiveness in the degree of institutionalization, giving the Council only the role of ratifying government actions, since it failed to propose or change the configuration of public policies within the decision-making process; the low performance in this logic, leaves to be desired in relation to the fulfilling of its role as true articulator and public interlocutor between the interests of the Society and the actions of the State.
Keywords: Health Council; Effectiveness; Democracy participation.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, desde o rompimento da era militar na década de 80, a democracia vem passando por diversas modificações reveladas pela saturação da sociedade na prática da democracia representativa. A pressão dos movimentos populares e sociais, exigindo a redemocratização e reorganização do Estado, fez com que fosse assegurada "a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis", através da promulgação da Constituição Cidadã de 1988- Art. 198, 204 e 205- (COSTA e VIEIRA, 2013; BRASIL, 1988).Essa inovação institucional veio resgatar a cidadania por meio da participaçãodos cidadãos no redesenho das políticas sociais de forma a atenderem as necessidades mais urgentes da população, esta com capacidade de apontar suas principais demandas.

Após a década de 90, o Estado passa acumprir igualmente no campo da saúde o princípio constitucional da participação cidadã, com a publicação da lei 8.080/90- Lei Orgânica da Saúde- LOS que cria e regula o Sistema Único de Saúde- SUS, visando a descentralização das ações e serviços de saúde. Logo em seguida transfere a deliberação e o controle da sociedade sobre as ações do Estado para parcelas da população que eram excluídas do processo decisório, com a publicação da lei 8.142/90, que regulamenta os Conselhos e as Conferências na área da saúde, institucionalizando esses mecanismos como instâncias de mediação entre governo e sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas de caráter permanente, democrático e deliberativo (AVRITZER, 2008; BRASIL, 1990; ROCHA, 2009).

O novo desenho institucional (Resolução 333/2003) passou a requerer uma nova postura dessas instituições que passaram a exercer um papel primordial na gestão da saúde pública, visto que, tornaram-se importantes ferramentas de participação do processo de tomada de decisão política, um mecanismo estratégico para garantir um processo decisório democrático e criaram condições para um sistema de vigilância sobre as ações da gestão pública e para o *accountability* político com a responsabilidade de monitorar e fiscalizar a destinação dos recursos públicos, estimulando a participação social e possibilitando mudanças nas condições de saúde e vida da comunidade local (AVRITZER, 2008; GOHN,2011; HOFFMANN,2015; COTTA, CAZAL e RODRIGUES, 2011).

Destarte, o avanço da democratização da gestão participativa no plano legal fica clara e evidente, porém, pesquisas revelam que embora existam regulamentações e prerrogativas para a efetiva participação na gestão das políticas de saúde e no controle das ações e serviços de saúde coletiva, os conselhos e seus membros enfrentam dificuldades na prática cotidiana.

Autores abordam a relevância de contextualizar o problema com relação à efetividade da participação e deliberação, entendendo que existem metodologias variadas para uma análise mais criteriosa da efetividade das IPs possibilitando caracterizar a qualidade do processo deliberativo e a influência deste no sucesso ou fracasso da instituição (AVRITZER, 2011; ALMEIDA e CUNHA, 2011; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016; FARIA e RIBEIRO, 2011; MILANI, 2008). Vários autores vêm demonstrando a preocupação em relação aos rumos da democracia participativa nos vários contextos socioculturais e geográficos que se desenham de forma bem diversificada na esfera local, conforme apontado nos estudos de Milani (2008).

Este estudo objetivou apurar a efetividade da política participativa do Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento da seguinte forma: A) verificando o desempenho institucional pelo seu ordenamento jurídico através da análise das variáveis de institucionalização e de estruturas de funcionamento; B) investigando a efetividade da participação no processo decisório pela análise das variáveis depotencial inclusivo e democratizante e de representação no interior do conselho; e C) avaliando a legitimidade da instituição através da análise da variável de influência comunicativa. Estas variáveis são apontadas nos estudos de Faria e Ribeiro (2011) como forma de avaliar o impacto que as mesmas podem causar no desempenho institucional, demonstrando a legitimidade e a efetividade dos processos decisórios do conselho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1-DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM BREVE HISTÓRICO

O papel da participação no processo decisório é o elemento central de uma teoria democrática. A concepção democrática participativa, sustentada pelos aspectos de "autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão", aposta no aumento da participação como melhor forma de enfrentar os desafios contemporâneos (AVRITZER, 1999; PATEMAN, 1992; SILVA, 2003; TEIXEIRA, 2001, P.34; TATAGIBA, 2003).

Avritzer (1999) e Silva (2003) apontam em suas pesquisas que as severas críticas ao elitismo democrático (que impõe limites à participação cidadã), motivadas pelas novas formas de mobilização das massas e intensas mobilizações políticas vinda de movimentos populares e sindicais insatisfeitos pelos regimes do leste europeu, impulsionaram o ressurgimento do modelo de democracia participativa na América Latina e na Europa, preconizando a ampliação dos espaços de atuação além da escolha governamental incluindo neles formas de compartilhamento da gestão.

As perspectivas para o desenvolvimento da democracia melhorou imensamente durante as últimas décadas do Século XX. Dahl (2001) enfatiza: "jamais, em toda a história do mundo, as forças políticas, econômicas e culturais- internacionais deram tanto apoio às ideias e às instituições democráticas". Segundo o autor "ocorreu uma épica mudança no clima político do mundo".

Por esses achados percebemos que a democracia participativa não é um tema novo, porém, no Brasil, vivenciá-la na prática só foi possível a partir da década 90 movida pela revitalização da sociedade civil e reorganização do Estado, uma exigência dos movimentos sociais que já não suportavam as políticas autoritárias e excludentes as quais geravam cada vez mais desigualdades (COSTA e VIEIRA, 2013). O processo democrático estabelecido é marcado pela amplitude e flexibilidade das diversas relações entre a Sociedade Civil e o Estado dentro de um espaço público, complexo, de certa forma, pela diversidade de formatos, temáticas e composição (DAGNINO,2002). Sendo assim, a pluralidade e autonomia dos espaços públicos são dominantes em uma sociedade complexa, e tal multiplicidade de arenas gera questões de difícil avaliação no que diz respeito ao poder de articulação e coordenação no campo da sociedade civil. O poder de articulação refere-se a como se desenham as articulações entre as instâncias da sociedade civil com as instituições governamentais, e o poder de coordenação, como são coordenados os diferentes espaços públicos para que a partir

da formação de opiniões possam influenciar na esfera estatal e na economia de mercado (TEIXEIRA, 2001). Considera-se então que, com a redemocratização os espaços públicos ganham amplitude para a interação dos mais diversos atores, trazendo em si também a complexidade das relações, visto que, as forças sociais e os interesses são bastante divergentes. Desta maneira, o objetivo é buscar um consenso, e que, se não esse, por uma forma de decisão da maioria através de discussões, regramentos e concordância por parte dos atores envolvidos, construindo assim, baseado em múltiplas fontes, o que conhecemos como "princípio participativo", que de certa forma abarcará uma pluralidade de conceitos e fundamentos sobre a participação social vindos de contextos diversificados (AVRITZER, 1999; SILVA, 2003; MILANI, 2008, p.554).

2.2 DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ À DELIBERAÇÃO

A participação cidadã está lastreada na universalização dos direitos sociais baseados no exercício de uma cidadania ativa, pois atinge um âmbito mais amplo; sua atuação constitui-se de uma atividade pública em virtude de sustentar-se na sociedade civil, não visando o exercício de poder e sim a interação com o Estado, que tem o papel e o caráter de garantidor do debate público, para a definição de diretrizes das políticas públicas (GOHN,2011; TEIXEIRA, 2001).

O sentido da participação, fundamentado por vários teóricos, é apresentado por Gohn (2011) sob três perspectivas: a conceitual, a política e a da prática social. A perspectiva conceitual refere-se à gama de conceitos e variações teóricas sobre participação; a perspectiva política está no campo da esfera e espaços públicos e nos remete ao processo de democratização com o envolvimento dos indivíduos para a reiteração de normativas para a sociedade; e pela perspectiva da prática social, que diz respeito à própria atuação dos indivíduos influenciando e viabilizando os processos sociais através de movimentos organizados reivindicatórios. Nessa lógica, os diversos debates teóricos acerca da participação, da inserção dos indivíduos no processo de normatização da estrutura pública e da influência direta de sua atuação nas ações e políticas sociais criam um sistema democrático dinâmico, em constante transformação.

Para Bobbio (1986, P.9), em "um regime democrático, o estar em transformação é o seu estado natural: a democracia é dinâmica, [...]. Esse autor preferiu chamar "transformação" da democracia representativa, ao invés de "crise"; que tanto na Europa quanto na América Latina, conforme Milani (2008) e Fernández (2010), vem fundamentada por razões que tornaram imperiosa a participação social na gestão pública, identificadas como: a) a razão em termos políticos, que nasce da desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas exigindo uma abertura mais ampla que possibilite a coordenação e controle do espaço público; b) a razão na forma administrativa, que vem da constatação do aumento da complexidade dos problemas no interior das administrações pondo em dúvida a capacidade efetiva da administração pública, pleiteando assim novas formas de comunicação e relações mais horizontais; c) a dimensão social surge da consciência adquirida pelos indivíduos de sua plena "autonomia individual" e do "poder de decidir por si mesmos".

Nesse aspecto, a dinâmica da democracia participativa está compreendida pela instabilidade de fatores responsáveis pela sua evolução ou retrocesso, como a reformulação de

conceitos, substituições recorrentes de normas, capacidade do cidadão em transformar o contexto político e social, assim como na redefinição e inovação das práticas político-administrativas.

A renovação da temática da participação diz respeito ao aprofundamento da democracia em uma nova perspectiva advinda dos movimentos e das reivindicações históricas de inclusão dos cidadãos nos processos decisórios de algumas políticas públicas, no sentido de tornar-se um novo paradigma a projetos de desenvolvimento local e às ações coletivas. A sociedade civil passa a ter o sentido central, assumindo o lugar dos grupos comunitários e populares, dessa forma a gama de indivíduos e grupos sociais passa a disputar legitimamente o espaço estatal. Compreende-se que a participação passa a ser um processo de conquista da inclusão da sociedade civil na gestão e na definição de diretrizes e de prioridades nas políticas sociais, "porque ao ampliar a participação permite-se que os indivíduos que possuem um conhecimento mais íntimo sobre a realidade local levem às instâncias decisórias informações relevantes para a definição dos problemas", possibilitando identificar formas de intervenção, meios de monitoramento e critérios para avaliação de resultados (GOHN,2011; MILANI,2008; TATAGIBA, 2003, p. 31).

O novo contexto social de reformas administrativas, que torna a participação cidadã um elemento central procurando melhorar as relações entre o governo e os cidadãos, conduz à criação e desenvolvimento de novos instrumentos de participação no intuito de dar maior transparência na gestão e fomentar a participação cidadã. No entanto, esse processo de participação através de instituições participativas pode apresentar uma forma de Estado Mínimo, com a transferência de encargos e responsabilidades aos atores da sociedade civil, e por esses, ser apenas uma forma de obter recursos públicos caracterizando-se como uma participação de fachada ou "pseudoparticipação". O papel da sociedade civil, porém, não tem a pretensão de substituir o Estado e sim, de auxiliar na redefinição de políticas, propor alternativas para melhor aplicação dos recursos, zelar pela transparência das ações, denunciar abusos e omissões, ou seja, permitir o *accountability* e buscar a responsabilização da atuação política, fazer com que o Estado cumpra seu dever de ofertar serviços sociais de qualidade para todos. Todavia, a participação a nível local ainda é frágil e enfrenta sérios obstáculos, quer seja pela falta de meios de capacitação e recursos, falta de definições mais precisas e de instrumentos jurídicos apoiadores, pelo enraizamento do clientelismo e do elitismo, como também pelo descrédito da população em relação à política (FERNÁNDEZ, 2010; GOHN, 2004; TATAGIBA, 2003; PATEMAN, 1992, p.95; TEIXEIRA, 2001).

Por esse apanhado, a criação de novos Instrumentos de Participação resultantes da participação cidadã mais efetiva veio auxiliar o Estado na redefinição de políticas públicas, porém, não assumir seu papel, esses instrumentos foram criados para zelar pela transparência, pelo controle e pela qualidade dos serviços sociais.

2.3 REDEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS

Quando, na década de 80 se desenvolveu no Brasil uma abertura política advinda de mobilizações e de pressões diretas, inicia-se um processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado vigente, buscando conquistar canais de participação popular nos espaços públicos

construindo outras dimensões para o nível de participação capazes de influenciar as administrações públicas no processo decisório de elaboração de políticas públicas. As articulações, um tanto conflituosas por questões de herança, diversidade e vontade política, estenderam-se no decorrer da década buscando através da construção de regras mais democráticas uma nova institucionalização para que os canais de participação pudessem atuar (GOHN, 2011; ROCHA, 2009).

A redemocratização e revitalização da democracia após a década de 90, resultantes da combinação de dois importantes movimentos da sociedade civil, o popular da saúde e o sanitarista, levaram o Estado a cumprir o princípio constitucional da participação cidadã. Intensificaram-se as discussões sobre as relações Estado/Sociedade, e a participação da sociedade civil ganhou relevância na gestão de políticas públicas com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos (AVRITZER, 2008; ROCHA, 2009).

Fruto dessas transformações os Conselhos Gestores vêm com uma potencial importância, pois são inseridos no seio de uma administração neoliberal como instituições legalmente constituídas e integradas aos órgãos do Poder Executivo em todas as esferas de governo. Esses canais de participação são considerados como "órgãos coletivos, paritários, de composição híbrida", estabelecidos como "desenhos institucionais de partilha do poder", compostos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores privados que atuam em defesa dos direitos coletivos dentro da estrutura do Estado, onde a participação se faz necessária, visto que, gera, dentre outros, resultados mais efetivos e equitativos comparados às IPs tradicionais (GOHN, 2011; TEIXEIRA, 2001,p. 173; AVRITZER, 2008, p.44; TATAGIBA, 2003).

Gohn (2011, p.89) destaca que os conselhos são instrumentos de "expressão, representação e participação" viabilizando o acesso da população aos espaços de decisões e à participação na formulação de políticas sociais, eis por que são diferentes dos conselhos populares, que não possuem assento institucionalizado com o poder público. A autora nos lembra também que, se os conselhos deliberativos forem realmente efetivos, podem adquirir um grande potencial de transformação política, dentro de uma crença de que a participação a nível local não muda a sociedade, todavia, é onde se dá o início do processo de mudança, onde "se concentram as energias e as forças sociais da comunidade" para a construção do poder local (GOHN, 2004, p. 24).

Em síntese, as articulações dos movimentos sociais combinadas com a flexibilidade política levaram à conquista da institucionalização de canais de participação mais democráticos como os Conselhos Gestores, criados como órgãos coletivos que compartilham o poder com os governos; onde a sociedade civil ganha grande destaque buscando tutelar os direitos coletivos e transformar o poder local através da participação cidadã nesse espaço de decisão.

2.4 AINSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Mesmo com a existência do Conselho Nacional de Saúde (CNS) desde 1937 as questões de saúde somente eram debatidas no limite de sua instituição. Em particular os conselhos populares de saúde já existiam desde a década de 70 reivindicados pelos movimentos sanitaristas (água, esgoto, etc.), contudo, apesar da representatividade, não possuíam autonomia nem poder deliberativo; os movimentos de saúde se intensificaram nessa

década, conclamando a participação da sociedade civil junto ao CNS. A realização da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986 foi uma importante conquista e marco para a reformulação das políticas de saúde; ela apresentou propostas não apenas no âmbito administrativo e financeiro, mas também pleiteou a saúde como direito universal, integral e igualitário e a participação da população na organização, gestão e controle dos serviços e ações de saúde, que a partir de então ganharam inserção no capítulo 186 da Constituinte, o qual abordava a questão da saúde, passando em seguida a fazer parte do texto constitucional. No entanto, havia ainda a necessidade de novas batalhas para que as formas de participação a nível local fossem regulamentadas em leis ordinárias, tais como os conselhos deliberativos (AVRITZER, 2008; AVRITZER e SOUZA, 2013; COSTA e VIEIRA, 2013).

Após conflituosa atmosfera em relação à participação social, já então direito constitucional, as bases legais para a reforma da saúde somente foram promulgadas no final de 1990, impulsionando a descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas de saúde com a publicação da Lei Orgânica da Saúde 8.080/90 (LOS), que versa sobre organização, direção e gestão do Sistema Único de Saúde- SUS (sistema que coordena as ações voltadas para o cuidado com a saúde da população brasileira), seu texto dispõe sobre as competências e atribuições de cada esfera de governo, acompanhado tambémda prerrogativa da participação da comunidade como um dos princípios norteadores do SUS em seu artigo 7º. A LOS motivou a publicação da Lei 8.142/90, que cria os Conselhos e as Conferências como formas de Instituições Participativas democráticas no país, conferindo-lhes atribuições para atuar na co-gestão do SUS (BRASIL, 1990; AVRITZER, 2008; COSTA e VIEIRA, 2013; ROCHA, 2009).

As Conferências dão espaço à população a cada quatro anos para discutir sobre seus interesses e necessidades quanto aos serviços do SUS, apontando diretrizes para a elaboração dos Planos de Saúde. Já os Conselhos de Saúde são tidos como um espaço deliberativo, instância democrática e como mecanismo de participação cidadã no controle e busca de soluções para a saúde coletiva no âmbito de cada esfera de governo (BRASIL, 2011; COSTA e VIEIRA, 2013).

O conselho de saúde, conforme artigo 1º da Lei 8.142/90, foi instituído:

> §2º. – [...], em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo (BRASIL, 1990).

O Conselho Nacional de Saúde através da Resolução nº 333, de 04 de novembro de 2003, após ampla discussão e debates nas três esferas de governo, remodela a definição, criação e reformulação, organização, estrutura e funcionamento, e competências dos conselhos de saúde, objetivando consolidar, fortalecer, ampliar e acelerar o processo de controle social do SUS. O Plenário do Conselho Nacional de Saúde considera "que os Conselhos de Saúde, consagrados pela efetiva participação da sociedade civil organizada, representam um pólo de qualificação de cidadãos para o controle social nas demais esferas da ação do Estado" (BRASIL, 2003).

Leis específicas municipal, estadual ou federal, com base na Lei 8.142/90 criarão e reformularão os Conselhos de Saúde, que serão compostos por representantes de Usuários, de Trabalhadores da Saúde, do Governo e de Prestadores de Serviços de saúde, sendo seus presidentes eleitos entre os membros do conselho em reunião plenária e as vagas distribuídas da seguinte forma: 50% das vagas serão para entidades de usuários; 25% para entidades dos trabalhadores de Saúde e 25 % para representantes do governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. As principais competências deliberativas dos conselhos estão elencadas de forma exaustiva na Resolução 333/2003(BRASIL, 2003).

Um ponto importante a destacar é que Ramirez (2017), em seu estudo, apontou que a dinâmica da participação social se revelou muito mais no setor da saúde, que foi o que mais avançou na consolidação de conselhos gestores de políticas públicas locais, e que os conselhos de saúde vêm sendo apontados por vários autores como uma verdadeira prática pedagógica de exercício da cidadania, um importante "workshop" no processo de alfabetização política, possibilitando vários segmentos da sociedade civil a vivenciarem a noção de política.

2.5 A INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA ESTUDADA

A lei 5.955 de 29 de abril de 2011 reformula e reorganiza o Conselho Municipal de Saúdede Santana do Livramento (CMSSL) criado em 29 de setembro de 1997, baseado no que dispõe a Resolução n° 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde, definindo através de seu Regimento Interno a organização e estabelecimento de normas, bem como a regulamentação das atividades e as atribuições do Conselho Municipal, órgão que tem caráter permanente e deliberativo com funções normativas, fiscalizadoras e de formulação estratégica na área da saúde; é constituído por 24 membros indicados, conforme deliberação de suas entidades, sendo 12 titulares e 12 suplentes assim representados, consoante regulamentação federal: 50% representando os Usuários do SUS, 25%, o seguimento dos Prestadores de Serviços do SUS e do Poder Público e 25% representando os Trabalhadores em Saúde. Está definido que os membros do Conselho reunir-se-ão ordinariamente duas vezes por mês, ou extraordinariamente quando convocados pela Mesa Diretora, devendo a convocação, a remessa da pauta e os documentos pertinentes serem previamente remetidos em um prazo de, no mínimo 5 dias para as reuniões ordinárias e 72 horas para reuniões extraordinárias, para subsidiar e qualificar as discussões.

As funções do CMSSL são exercidas através da Plenária, Mesa Diretora, Comissões Especiais (temporárias) e de Fiscalização (permanente) e Secretaria Executiva. A Mesa Diretora é composta pelo Presidente, Vice-Presidente e Secretários, eleitos de dois em dois anos mediante voto direto dentre os conselheiros titulares respeitando a paridade legal, assim como na formação das Comissões, em que nestas podem participar também os suplentes (SANTANA DO LIVRAMENTO, 2011).

As deliberações, conforme o Art. 13 da Lei 5.955/2011, sempre aprovadas em Plenário pela maioria simples (50% mais um dos representantes), têm formato de Resoluções, às quais necessitam da homologação do Gestor Municipal do SUS para entrarem em vigor. Contemplada no Art. 15 da mesma lei está a regulamentação para qualquer alteração da organização do CMSSL, sempre proposta por qualquer de seus membros, preservando as garantias legais, e com votação em reunião plenária para alteração do Regimento Interno,

aprovado por maioria absoluta, também dependente de homologação pelo Gestor do SUS.

As competências do CMSSL estão elencadas de forma exaustiva no Artigo 16 da referida lei tendo como base as competências dos conselhos fixadas na Resolução 333/2003.

O Conselho de Saúde deve atuar diretamente nas estratégias da formulação de políticas públicas, na fiscalização das ações da administração pública municipal, na gestão e controle dos recursos a serem aplicados de forma universal e equitativa nos serviços e investimentos na área da saúde, motivo pelo qual, se torna extremamente relevante a sua efetividade na participação das ações governamentais e da atuação efetiva dos conselheiros no processo decisório.

2.6 EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A efetividade traz em si indiscutível relevância no sentido de avaliar até que ponto a eficiência e a eficácia apresentam pontos positivos e melhorias para a sociedade em geral. A efetividade de uma instituição é percebida quando seus princípios, regulamentos, decisões e práticas de conduta convergem para o alcance concreto dos objetivos, gerando credibilidade para seus membros e para os cidadãos (CASTRO, 2006). Para Cunha (2007, p.6) a "capacidade efetiva dessas instituições de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública" é chamada de efetividade deliberativa.

O tema da avaliação da qualidade das democracias existentes vem sendo aprofundado cada vez mais por diversos pesquisadores na direção de analisar e compreender a efetividade deliberativa e de atuação das IPs, através de variáveis que podem identificar as oscilações do grau de institucionalização que dá legitimidade e autonomia, que permitem conhecer de maneira mais aprofundada o processo deliberativo; identificar de que forma ocorre a deliberação no interior dessas IPs e como se processa os debates e decisões dos diversos atores que compõem o espaço deliberativo; possibilita avaliar como as instituições efetivamente cumprem suas funções e o alcance das deliberações dentro da esfera de sua competência, para que seja tomado como um verdadeiro espaço democrático de interação entre Sociedade e Estado (AVRITZER, 2008, 2011; ALMEIDA e CUNHA, 2011; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

Destacadamente na literatura contemporânea é abordada a importância da participação e a influência desta na gestão de políticas públicas e no controle das ações do poder público apontando índices que buscam avaliar a efetividade das instituições participativas (IPs).

Baseada nas variáveis apresentadas por Faria e Ribeiro (2011), a análise da efetividade do Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento parte de uma primeira avaliação verificando o desempenho institucional do conselho pelo seu ordenamento jurídico, analisando as variáveis de institucionalização e de estruturas de funcionamento, a fim de identificar normas que revelam seu grau de formalidade, grau de organização estrutural, grau de organização política e de qualificação dos conselheiros. Na segunda perspectiva avaliou-se a efetividade da participação no processo decisório, analisando as variáveis de potencial inclusivo e democratizante e de representação no interior do Conselho, verificando regras sobre a composição, a pluralidade, a proporcionalidade, a dinâmica do processo decisório e a definição das entidades representativas no interior do conselho. A terceira e última avaliação refere-se à legitimidade da IP, analisando a variável de influência comunicativa, no intuito de

verificar de que forma são exteriorizadas à população as ações promovidas pelo Conselho de Saúde.

O resultado das análises das variáveis institucionais em estudo irá determinar o nível de desempenho da IP, a dinâmica do processo democrático e o caráter público da instituição e, por conseguinte, apurar a efetividade da política participativa do conselho estudado.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso desenvolvido no Conselho de Saúde do Município de Santana do Livramento. Esse método permite ao pesquisador investigar circunstâncias e condições de uma situação lugar-comum ou do dia-a-dia (YIN, 2005). A investigação caracterizou-se como exploratória descritiva a qual busca encontrar elementos de uma determinada população descrevendo com precisão os fatos e fenômenos de uma realidade (TRIVIÑOS,2008). Apresenta um viés qualitativo, que busca compreender a lógica de funcionamento de uma organização e refletir sobre as implicações de uma decisão política, bem como perceber como certas pessoas apreendem um problema tornando visíveis alguns dos fundamentos das suas representações (CAMPENHOUDT, 1995).

A partir da população de doze conselheiros titulares foram entrevistados sete conselheiros, dentre eles, o Presidente do Conselho que foi selecionado intencionalmente, por acreditar-se na possibilidade de coletar informações relevantes sobre as normativas e os processos decisórios da instituição, os demais, selecionados aleatoriamente dentro da paridade de representação, sendo quatro entrevistados representantes dos Usuários, um representante dos Trabalhadores em Saúde e um representante do Governo. Considerada amostragem por tipicidade ou intencional a seleção de um subgrupo da população considerado representativo para a obtenção de informações (GIL, 2012). Vale ressaltar que, mesmo com insistentes tentativas, os representantes do segmento Prestadores de Serviço não se disponibilizaram a participar desta pesquisa.

Para este estudo os dados utilizados foram primários e secundários, sendo os dados secundários aqueles provenientes de artigos, teses, dissertações, livros e documentos da instituição investigada, e os dados primários levantados a partir de um roteiro de entrevista semiestruturado previamente elaborado e da observação direta não participante nas reuniões do conselho. Conforme Gil (2012), entrevista é uma forma de diálogo, interação social que busca, de um lado, captar dados e, de outro, exibir informações que interessam à investigação; e para Campenhoudt (1995), observação direta é aquela que o pesquisador recolhe as informações sem se dirigir aos sujeitos interessados.

Para análise dos dados optou-se pela análise de conteúdo, que buscou o cruzamento dos dados primários (entrevistas e observação não participante) com os dados secundários (livros, teses, artigos, documentos), sendo este tipo de análise o mais usual para pesquisas com viés qualitativo. Bardin; Richardson; Triviños (*apud* CERQUEIRA-ADÃO, 2003, p.84) abordam que a análise de conteúdo traduz-se em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando compreender melhor um discurso.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO DE SAÚDE

Com a proposta de verificar o desempenho institucional do Conselho de Saúde pelo seu ordenamento jurídico, analisaram-se as variáveis de institucionalização e de estruturas de funcionamento.

4.1.1 A variável de institucionalização

A análise dessa variável refere-se à existência de normas que tragam informações sobre o tempo de existência da instituição, da estrutura organizacional, a existência e regulamentação das Conferências e da freqüência com que as reuniões acontecem.

O CMSSL está inserido na estrutura política e administrativa municipal desde 1997 através da publicação da Lei de criação nº 5.955 em 29 de setembro, que foi promulgada por obrigatoriedade legal, atendendo aos dispositivos da Lei 8.080/90 e 8.142/90, para poder receber os recursos; consequentemente por vontade política do Poder Executivo e dos Legisladores da época e pela existência da sanção, pela sua não implementação, o impedimento de administrar os recursos públicos municipais de saúde, possuindo assim características importantes do desenho institucional de partilha do poder, como legalidade institucional e reflexos pelo não cumprimento da instauração da entidade (AVRITZER, 2008). Por ter sido criada através de Lei e não por Decreto e estar em atuação um tempo considerável, pode-se afirmar, conforme Almeida, Carlos e Silva (2016), que o Conselho apresenta um elevado grau de força jurídica e institucional. Essa responsabilidade institucional clara é apontada por Teixeira (2001) como um requisito que traz à instituição o dever de responder pelas decisões e que não apenas deve estar circunscrita na ordem jurídica mas que possibilite a ampliação de novos direitos.

A estrutura organizacional apresentada pela instituição indica um bom grau de organização quando evidencia no Capítulo VI do Regimento Interno a composição do Conselho, observada também nas reuniões e no exame das atas, atendendo a regulamentação da Resolução 333/2003 de criação dos Conselhos. Conforme Art.7º do RI o Conselho está constituído por Plenária, Mesa Diretora, Comissões e Secretaria Executiva, nele estando definidos nos Art. 8º, 9º e 10º, respectivamente, o conceito de Plenária; assim como de que forma os membros da Mesa Diretora serão escolhidos (mediante voto direto e por maioria simples dentre os conselheiros titulares obedecendo a paridade legal); a forma de constituição e estruturação das comissões, que podem ser permanentes e temporárias, discorrendo sobre sua funcionalidade técnica e propositiva, a composição de seus membros (obedecendo sempre a paridade legal), suas prerrogativas e deveres. Essas formas legais reservam aos cidadãos o direito de participar de maneira que possam influenciar nas decisões governamentais (FERNÁNDEZ, 2010).

A Lei nº 8.142/90 preconiza que a Conferência de Saúde aconteça a cada quatro anos e que seja organizada pelo Conselho Municipal em normas de funcionamento a serem definidas no Regimento Interno, pois é a partir da Conferência que as necessidades de saúde da população definirão as metas anuais de saúde com a estimativa de custos servindo de base para o processo de planejamento e orçamento municipal (BRASIL, 1990).

Existe na Lei de criação do Conselho nº 5.955/2011 a prerrogativa de definir critérios que determinem a periodicidade e convocação das Conferências Municipais de Saúde, bem

como a estrutura de funcionamento da comissão organizadora e das responsabilidades dos conselheiros na mesma e nas pré-conferências, entretanto, no RI essas regulamentações estão inseridas de forma muito genérica, motivo pelo qual foi solicitado ao Presidente do Conselho que discorresse sobre o assunto em sua entrevista, que prontamente disponibilizou as informações esclarecendo que as Conferências acontecem a cada quatro anos seguindo o calendário do Conselho Nacional de Saúde enviado com doze meses de antecedência para que sejam feitas as preparatórias através das pré-conferências a serem realizadas nos diferentes bairros, inclusive nos assentamentos rurais no interior do município, como verificado no Relatório da última Conferência Municipal de Saúde que ocorreu em 2015. Nas pré-conferências são elencadas as demandas mais solicitadas, as quais farão parte das pautas da Conferência Municipal e Estadual, e assim, por escolha da maioria, serem incluídas no Plano Municipal de Saúde, como aponta o presidente do Conselho.

As Conferências mantêm uma forma de continuidade da participação com possibilidades de inovação e interação com diversificados atores que não fazem parte da esfera institucional dos conselhos, um lugar que possibilita refletir sobre a qualidade da democracia, derivada da própria capacidade que os cidadãos possuem de influenciar as decisões políticas, sua importância expressa uma espécie de reforço, visto que, são consideradas como forma de participação social mais ativa em nível local e estadual (AVRITZER e SOUZA, 2013; FERNÁNDEZ, 2010).

A Resolução 333/2003 estipula que as reuniões deliberativas devem ocorrer no mínimo uma vez por mês e podendo, caso necessário, haver reuniões extraordinárias. Atendendo ao dispositivo, o capítulo VIII do Regimento Interno do CMSSL define que as reuniões serão ordinariamente duas a cada mês e extraordinariamente quando estritamente necessário para deliberação de matéria urgente e inadiável. A agenda é definida coletivamente através de consenso na primeira reunião do ano, sendo enviada para todos os conselheiros via email e também anexada, conforme percebido, na porta de entrada do Conselho, possibilitando ao cidadão que circula no local tomar conhecimento do calendário e participar das reuniões.

A frequência com que ocorrem as reuniões é apontada por todos os entrevistados como muito importante; uma forma de compreender os assuntos ali discutidos e qualificar, de certa forma, suas decisões, pois suas avaliações e ações refletem nas responsabilidades assumidas, conforme relatam os entrevistados seguintes: "*é uma das formas de se qualificar para as tomadas de decisão dentro do conselho"*; "[...] (E 6 Governo); "*acho que todo o conselheiro, ele tem que,é, estar presente e ter um conhecimento do que ele tá tratando no conselho, inclusive no sentido que , ele vai assumir, ele vai avaliar*[...]" (E 2 Usuário); "*Com a participação ativa, termos conhecimento mais próximo da real situação e assim uma definição um pouco mais qualificada em uma decisão e consequentemente teremos uma visão e formação política* (E 4 Usuário).

A análise das atas das reuniões permitiu identificar que a regularidade das reuniões acontece como definida na agenda, com exceção daquelas que não formaram quorum, tendo média de participação entre 13 e 15, com maior índice de frequência o segmento dos Usuários com média 9. Importante ressaltar que a média de conselheiros presentes eleva-se entre 17 e 19 quando existe algum projeto ou relatório de prestação de contas a ser aprovado, é quando a

participação dos segmentos de Prestadores de Serviço e do Governo é maior, fato que apresenta grande potencial de articulação entre os referidos segmentos.

4.1.2 Em relação à estrutura de funcionamento

A análise em tela coleta informações a respeito de estruturas organizadas e regulamentadas pelo Conselho que são utilizadas como instrumentos de qualificação que busquem diminuir o abismo de conhecimento entre os segmentos representativos.

O CMSSL oferece a seus membros, de certa forma, a possibilidade de qualificação através da participação em Conferências, Pré-conferências e Comissões Internas, estas últimas podem ser permanentes ou temporárias e tem seu regramento no RI, Art. 10 e seus sete parágrafos, que dispõem sobre a funcionalidade, os integrantes, os direitos, a composição paritária, os prazos, as permissões e outras prerrogativas. Entre os entrevistados, apenas dois não participam ou nunca participaram de Comissões, ficando perceptível a prática da participação em comissões como meio de capacitação para qualificar o debate nas plenárias e a tomada de decisão; Coelho (2011) argumenta que o fluxo de informações deve ser de mão dupla onde as informações devem vir tanto de especialistas quanto dos próprios conhecimentos e valores de outros participantes. Os relatos de alguns conselheiros entrevistados abrilhantam esse tema: *"Experiência gratificante, pela importância para o conselho ter informações sobre a real situação das UBS, laboratórios, etc. (E 4 Usuário); "A comissão é ótima, todo conselheiro devia participar das comissões, aí realmente tu tem acesso à informação, porque daí tu vai ter acesso às novas leis que tá se mudando, isso foi graças às comissões que eu tive[...]"(E 3 Usuário)*;

> eu faço parte da comissão permanente justamente a comissão que faz a avaliação dos recursos aplicados, né,[...] até pela minha própria experiência já, como eu sou técnico em contabilidade, tenho um pouco de facilidade de entendimento,[...] mas eu também já participei de outras comissões dentro do próprio conselho[...]pude perceber na plenária de pessoas que eram totalmente leiga no assunto[...], eu fiz questão de puxar essas pessoas pra dentro das comissões pra que elas pudessem adquirirem essa experiência[...],e acabou se tornando inclusive no último presidente (E 7 Presidente)

> [...] foi formada uma comissão de onde eu entrei e eu participo há sete anos[...]eu já fiz umas 3 ou 4 fiscalização da saúde, indo nos postos de saúde, hospital, etc., etc. etc. É muito bom a gente participar, a gente aprende muito[...]porque eu quero o melhor, a nossa gestão do Conselho pra comunidade[...](E 2 Usuário)

> Eu já participei de várias comissões, entendeu? Tu aprende como funciona uma UBS, vê a realidade, entendeu? Recebe muitas reclamações, aí tu fica sabendo o que as pessoas tão passando, né?[...] as Comissões tem que serem feitas, entendeu? Eu participei de algumas que foram boas e outras que não foram boas porque tu não avança, mas isso é importante, pra isso existe o Conselho (E 5 Trabalhador Saúde)

Pateman (1992) entende que a participação tem uma função educativa, quanto mais os indivíduos participarem, mais irão adquirir habilidades, práticas e procedimentos democráticos, assim, promovendo e desenvolvendo as próprias qualidades que são necessárias para sua atuação dentro do espaço deliberativo.

Muito embora a participação em Conferências não seja momento de deliberação, é nessas Conferências que se estabelecem os processos de aprendizagem coletiva (AVRITZER, 1994 *apud* TEIXEIRA, 2001; MILANI, 2008). Pelos relatos colhidos, os conselheiros têm consciência da importância da sua participação ao assumirem as suas atribuições, e que a participação nas Conferências é um elemento fundamental para o fortalecimento do aprendizado dos conselheiros e da participação da população e que isso "poderá" (?) gerar ações propositivas emergentes desse espaço participativo dentro da esfera deliberativa do Conselho. O E 1 (Usuário) comenta que, por motivo de trabalho, participou em apenas uma Conferência Estadual e que a experiência foi muito boa pois outras cidades mostraram os exemplos de demandas e as soluções que foram encontradas para resolver os problemas que se apresentaram, e que isso serviu de aprendizado para todos os conselheiros e também para a Secretaria de Saúde; finaliza o E 2 (Usuário): "[...] se torna, aquele momento ali, um momento de aprendizagem". A presença constante nessas experiências participativas assegura "a qualidade dessa participação sobretudo em sua perspectiva pedagógica e deliberativa" (JOAN SUBIRATS *apud* MILANI, 2008, p. 566), porque "a participação é uma vivência coletiva[...], de modo que somente se pode aprender na práxis grupal" (BORDENAVE, 1994).

A troca de informações realizadas através das Comissões, Pré-conferências e das Conferências Municipal e Estadual torna-se relevante para embasar a tomada de decisão no momento da deliberação no interior do conselho quando as questões que tratarem de interesses diversos daqueles que tomam assento. Esse cenário incentiva a participação de outros segmentos, como por exemplo, políticas das mulheres, dos negros, LGBT, direitos humanos, entre outros, os quais não foram identificados dentre os assentos que compõem o Conselho Municipal.

4.2 A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO

Para investigar a dinâmica interna da participação democrática nos processos decisórios no núcleo do Conselho de Saúde, foram analisadas as variáveis de potencial inclusivo e democratizante e de representação no interior do Conselho.

4.2.1 Sobre o potencial inclusivo e democratizante

Foram analisados neste tópico primeiramente a existência de regras democráticas que garantam os princípios básicos da participação democrática na composição, na pluralidade e na proporcionalidade no interior do Conselho, seguido logo da análise do processo decisório através dos critérios que regem a elaboração das pautas, as normas de alteração do Regulamento Interno, os processos de votação e relações de poder no interior desses processos.

De acordo com o art. 2º da lei 5.955/11 o Conselho será composto da seguinte forma: I) Usuários do Sistema único de Saúde; II) Representantes do Poder público Municipal; III) Prestadores de Serviço e IV) Trabalhadores na Saúde. No art. 4º da mesma lei e no art. 6º do Regimento Interno está definida a constituição por 24 entidades; e os percentuais: 50% do segmento dos Usuários, 25% dos segmentos Prestadores de Serviço SUS e Poder Público; 25% do segmento Trabalhadores em Saúde.

A característica híbrida do Conselho, com participação da Sociedade Civil e do Estado, e apluralidade de atores inseridos no Conselho evidencia o poder dessa instância participativa onde a Sociedade Civil tem força para desafiar o processo político da não participação, equanto maior a capacidade de inclusão de atores diversificados, maior a intensidade de ação pública local (TEIXEIRA, 2001; AVRITZER, 2008; MILANI, 2008, p.). No entanto, quando temos por referência a proporcionalidade de sua composição, o Conselho, na prática, rompe com o dispositivo legal da Lei 8.142/90 que dispõe: "*a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos"* (Resolução 333/2003), e da própria Lei de criação do Conselho e seu Regimento Interno, colocando em dúvida os critérios de escolha, principalmente a dos representantes da Sociedade Civil, que estão acima do percentual regulamentado.

Analisando os documentos da entidade não foi encontrada nenhuma caracterização ou conceituação mais específica dos segmentos representativos que devem constituir o Conselho; a falta de um conceito qualificado de representação social deixa vulnerável à inclusão de outras entidades na representatividade da Sociedade Civil que não fazem parte dessa estrutura, conforme apontado em estudos de Avritzer (2008). Teixeira (2001) faz um apanhado de vários autores, em torno de como está constituída a sociedade civil: uma rede de associações autônomas e voluntárias, grupos informais, estruturas legais, instituições de cultura e comunicação que interagem com interesses comuns para exercer controle sobre o Estado. Contudo, mesmo com a insuficiência de um conceito mais claro no ordenamento jurídico, o Conselho de Saúde mantém, nessa perspectiva, uma certa autonomia do sistema político, visto que, seus membros possuem de modo consuetudinário esse entendimento, ou seja, as regras que delimitam os segmentos representativos locais são perfeitamente compreendidas pelos conselheiros sem que essas estejam inclusas na legislação.

A elaboração das pautas, conforme o RI, é de competência da Mesa Diretora e devem ser enviadas cinco dias antes das reuniões ordinárias e 72 horas para as reuniões extraordinárias, e todos os entrevistados foram unânimes em relatar que, mesmo sem participar da elaboração prévia, lhes é oferecida total liberdade de propor assuntos para discussão no dia da plenária, comprovado pelas falas de alguns entrevistados: "*todo o conselheiro tem a liberdade de colocar assuntos na pauta, desde que seja relevante para o conselho, né*? (E 3 Usuário); *"a gente sempre delegou lá (conselho), que sempre com a convocação junto venha a pauta, que venha o projeto ali pra gente estudar ele, pra quando chegar na reunião já ter uma decisão formada"* (E 5 Trabalhador Saúde);

> ...os conselheiros, ninguém decide as pautas, as pautas já vem prontas, eles nos mandam, que é o conselho, é o presidente do conselho e o secretário lá que recebem as correspondências e projetos, e eles que fazem a pauta pra o dia e mandam através de e-mail, mandam pros conselheiros, pros conselheiros lerem e estudarem o caso. (E1Usuário)

Percebe-se, verificado na prática das reuniões, que o Conselho oferece condições de relativa igualdade quanto aos assuntos da pauta, mesmo que posteriormente, conforme indicam Almeida e Cunha (2011) e Bordenave (1994), que todos devem ter as mesmas oportunidades de colocar temas na agenda e que para tratar um tema específico os grupos devem receber informações específicas favorecendo a tomada de decisão.

Quanto às normas de alteração do RI, o mesmo dispõe que qualquer membro da Plenária do Conselho de Saúde pode propor alteração parcial ou total em seu texto, tendo como peculiaridade ser a única deliberação a ser convocada somente para essa finalidade e que exige a aprovação pela maioria absoluta, ou seja, por dois terços dos conselheiros. Foi constatado pela leitura das atas e pela data da última alteração da Lei de criação em 2011, que não houve nenhuma alteração no RI após sua reelaboração em 2012, levando ao entendimento de que existe carência de inovação e inclusão de novas regras regulamentadoras que poderiam melhorar o desempenho institucional. Quando as decisões, sobre determinados assuntos que foram postos à deliberação, são tomadas a partir de critérios que já foram discutidos e pactuados anteriormente, é uma indicação que elas não surgiram de meras circunstâncias e sim de regras que foram previamente definidas (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

No que concerne aos processos de votação, o Conselho não adota o consenso em seu processo decisório, salvo em raras exceções, em virtude de possui regras bem definidas em seu RI sobre o processo de votação que apontam a utilização da regra da maioria, tanto para deliberações na Plenária quanto para a escolha de Presidente, da Mesa Diretora e de membros que comporão as Comissões. O processo de escolha garante um caráter democrático à instituição, pois seus representantes são escolhidos por votação direta dos conselheiros, onde são eleitos entre os conselheiros titulares por maioria simples para o mandato de dois anos. A alternância de poder na presidência foi constatada em análise das atas dos últimos cinco mandatos, percebeu-se que o representante do governo foi eleito somente em um deles, ocorrendo que a maioria das gestões são presididas por representantes da Sociedade Civil, assim Avritzer (2008) afirma, que se mantém presente a garantia da força de oposição quando a sociedade política tentar impedir a implantação de processos participativos.

Mesmo sendo o consenso o elemento central do processo decisório, em grupos onde todos são submetidos a regras, como acontece na esfera pública dos Conselhos Deliberativos, não há imposição de vontades, é necessário haver critérios que ampliem as discussões, regras claras de decisão, procurar soluções conciliatórias para dirimir os conflitos pacificamente, e se não por essas, valer-se de alguma forma de regra da maioria, porém, deve haver a concordância de todos os atores de que é melhor decidir do que continuar discutindo (AVRITZER, 1999; DAHL, 2001). Em observação a uma das reuniões foi percebido que o Presidente da atual gestão, consciente que não poderia impor sua vontade em uma democracia deliberativa, procedeu com tranquilidade nessa seara fazendo com que os conselheiros buscassem um consenso nesse sentido, apontando que as discussões sobre o assunto já tinham sido esgotadas e que não havia mais possibilidade de evolução. Essa atribuição de conciliador de conflitos lhe é atribuída dentro da regulamentação que rege o Conselho, mais precisamente no parágrafo 3º do Art. 13.

Existem relações de poder de influência dentro dos processos decisórios. Segundo Pateman (1992), influência e poder, embora próximos, não são sinônimos, influenciar nas decisões é o que mais ocorre no interior desses processos, porém não quer dizer que exista o poder de decidir. A disputa que ocorre entre o segmento da sociedade civil com os demais segmentos deixa transparecer o grau de influência que os segundos exercem sobre o primeiro no momento que lança sobre eles a responsabilização pelas perdas. Essa circunstância foi percebida durante as reuniões e na leitura das atas, o motivo aparente para que isso aconteça com freqüência parece ser a falta de regulamentação sobre limitação dos prazos para entrega

dessas deliberações para que possibilitem análises, argumentações e discussões. Como se pode verificar no relato do conselheiro:

> Por que às vezes, geralmente, o Secretário Municipal da Saúde é um político[...]uma coisa que já poderia ter sido feito meses atrás, eles vêm, deixam para o último momento e vem com urgência e aí querem colocar pros conselheiros[...] à guela abaixo, vamos dizer assim, "*se não votar aqui a Santa Casa irá perder essa verba"* (pelo secretário de saúde) (E 5 Trabalhador Saúde).

A fala do Entrevistado confirma-se com a leitura da ata nº 03/17 de 21/03/2017 onde aponta o "caráter de urgência" com que foi apresentada a propositura de aprovação do parecer sobre prestação de contas da Santa Casa de Misericórdia do 1º trimestre do ano de 2016, o representante do Prestador de Serviço deu enorme ênfase à perda do direito de repasse de verbas caso não fosse aprovado no dia, resultando assim na sua aprovação sem haver discussões e debates. Inibidos, os conselheiros não se opõem, como aponta o E 4 (Usuário): *"quando tu aponta os erros, aponta as irregularidades, um conselheiro que faz... já te olham como, meio por baixo[...]tu é visto como"cri-cri"*. Existe o mito de que os conselheiros são elementos que, dentro de um processo de debate, causam demora e dificultam a tomada de decisão(COSTA e VIEIRA, 2013).

A posse de maior conhecimento técnico e da maioria dos recursos humanos e materiais, também é uma forma de poder que gera desigualdade política, em que alguns adquirem mais influência do que outros nas ações, posições e decisões em políticas públicas, violando assim o fundamento moral da democracia (FUKS e PERISSINOTO, 2006; DAHL, 2001), em contrapartida, Pateman (1992) esclarece que um indivíduo pode influenciar outro por vários meios, no entanto, quem tem o poder de decisão sempre vai ser o segundo. Quando perguntado aos conselheiros se existe algum tipo de influência por parte da Mesa Diretora ou dos especialistas na área da saúde, a resposta negativa foi unânime, no sentido de que todos, mesmo sem o entendimento claro da matéria que está sendo deliberada, votaram conforme suas convicções.

É importante destacar, baseado na participação das reuniões e na leitura das atas, que os segmentos do Poder Público e Prestadores de Serviço se sobressaem ao segmento dos Usuários, pois há uma articulação dos primeiros quando necessitam de aprovação a projetos de seu interesse para a formação de quórum trazendo à participação pessoas de elevado nível técnico, como comenta o Entrevistado: "*esses segmentos (Gestores e Prestadores de Serviço) participam quando convém pra eles, porque eles tiram vantagem sobre verbas públicas, né?*" (E 5 TS). Fuks e Perissinoto (2006) apontam que os conselheiros passam a ser influenciados, senão atropelados pelos posicionamentos dos outros segmentos, quando se refere à posse de recursos, o primeiro possui todo o aparato organizacional e o monopólio da homologação das deliberações e, juntamente com os segundos, também detém os recursos humanos técnicos para elaboração de relatórios e pareceres com poucas condições de contestação pelos leigos.

Com o segmento dos Usuários sem a posse de recursos individuais- quanto à renda e escolaridade- e de recursos organizacionais- como falta de recursos humanos e materiais- fica evidente sua fragilidade, que lhe impõe, dentro de uma clara hierarquia, a posição de inferioridade em relação aos outros segmentos (FUKS e PERISSINOTO, 2006), a falta de conhecimento desses conselheiros é um fator limitante da sua eficiência de atuação

dificultando uma participação mais dinâmica, encaminhando-os à "comportamentos de submissão e conformismo em substituição às praticas de cidadania, participação e controle social" (COTTA, CAZAL e RODRIGUES, 2009, P. 434).

Essa assimetria gerada pelo perfil dos conselheiros é visivelmente perceptível durante as reuniões e míngua significativamente a dinâmica do debate; e no intuito de procurar reduzir esse abismo Coelho (2011) indica que é importante o papel de uma liderança facilitadora para ampliar a participação das pessoas com insuficiência de recursos. Todos os conselheiros entrevistados mencionaram que há tempo não ocorrem cursos de capacitação e que é muito importante que o conselho busque realizar esses cursos a fim de atualizar e qualificar o debate na plenária. Recorrentes pesquisas sobre o tema efetividade e atuação dos conselhos faz referência a demandas constantes por qualificação e educação permanentes através de cursos de capacitação, seminários, fóruns, entre outros, pois a participação efetiva precisa ser qualificada, é preciso munir as pessoas de informações para que desenvolvam sua capacidade argumentativa a fim de aprimorar a qualidade do processo decisório e o exercício da cidadania (CUNHA, 2007; HOFFMAN, 2015; GOHN, 2011; COTTA, CAZAL e RODIGUES, 2009).

4.2.2 A representação no interior do Conselho

Esta variável será analisada tendo como base as informações sobre as regras de definição das entidades que tomam assento na instituição estudada, o número de cadeiras definidas para cada entidade e a rotatividade existente desses segmentos.

A definição de quais entidades têm assento no conselho mostra-se de forma bem sucinta, visto que, são identificadas apenas como os representantes de Usuários do SUS; representantes do Poder Público Municipal; de Prestadores de Serviço e de Trabalhadores na Saúde (SANTANA DO LIVRAMENTO/2011), sem um tipo de definição clara sobre a qualificação e os critérios específicos que pudessem identificar com mais propriedade quais as entidades que compreendem cada um dos segmentos. Ao questionar o Presidente do conselho sobre os critérios de escolha, o mesmo informou que as entidades devem apresentar um cunho social para poderem ser convidadas a participar.

Conforme relato dos entrevistados a maioria das entidades são convidadas a participar por escolha da Mesa Diretora e seus representantes são apenas indicados não ocorrendo nenhum processo de votação no interior da entidade, com exceção do Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Saúde-Sindisaúde e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, evidenciando dessa maneira um processo pouco democrático de representação. A argumentação geral é que a maioria dos membros das entidades coloca como empecilho a sua indisponibilidade de tempo, levando assim à indicação da pessoa que se propõe voluntariamente a participar, deixando margem a uma forma quantitativa de participação.

Hoje existem 22 cadeiras ocupadas pelas entidades representativas assim distribuídas: 15 representações de entidades da Sociedade Civil, 02 representações dos Trabalhadores em Saúde, 02 representações dos Prestadores de Serviço, 02 representações do Governo e a representação do Membro Nato (Secretaria Municipal de Saúde), totalizando 22 representações. Lembrando que na lei está indicada a composição por 24 cadeiras,

permanecendo duas cadeiras em aberto que, conforme relatado pelo presidente do conselho, deverão ser preenchidas em breve com as entidades que já solicitaram assento.

Percebe-se um desacordo com a legislação na questão dos percentuais para cada segmento. Esse quadro afirma a presença marcante do segmento dos Usuários condizendo com o posicionamento de Fuks ePerissinoto (2006) em relação ao motivo pelo qual existe a intenção de participar: os Usuários participam pela voluntariedade enquanto os representantes do governo pela obrigação profissional, corroborado pela fala do Entrevistado 5(Trabalhador em Saúde) que diz: " *eu estou aqui por que eu quero participar, as pessoas que tão aqui querem participar, principalmente os usuários"*. Nota-se, pela leitura das atas e da observação não participante, que mesmo havendo em grande parte a representatividade de conselheiros da sociedade civil, a maioria destes não consegue se articular em torno de suas demandas, não possui, de certa forma, influência significativa nos debates. Gohn (2011) diz que não basta a participação ser numérica, ela precisa ser efetiva.

Em relação à rotatividade, constata-se nos documentos da instituição que existe uma garantia de ocupação da cadeira representativa, conforme art. 19 da Lei de criação do conselho, e a continuidade da sua ocupação dependerá da participação ativa e regular de seu representante, podendo perder o assento caso não justifique por escrito a ausência em três reuniões consecutivas ou seis intercaladas no período de um ano (SANTANA DO LIVRAMENTO/2011). A rotatividade das entidades dá-se também pela impossibilidade de uma entidade manter essa participação, solicitando formalmente sua imediata substituição (RI Art.16 § 3º). O relato do E 1 (Usuário): "*ali a gente entrou pro conselho e não saiu mais, eu tô no conselho desde que ele foi criado[...] é difícil trocar*" , não confere com o que está definido no Art. 5º da Lei supra citada, que define a duração de dois anos para o mandato dos conselheiros, permitindo uma recondução. O comentário de outro Entrevistado corrobora com o regulamento do RI:

> A entidade, ela só sai se ela quiser, se ela não quiser mais participar, ela sai, aí sai a entidade, aí tu nomeia outra entidade que tá na fila, porque ali tem fila de espera das entidades que querem participar (E 4 Usuário) .

Conferiu-se a baixa rotatividade dos conselheiros, entendida por Cohn *apud* Stralen (2006) como "profissionalização" dos conselheiros, através de informações sobre os mandatos dos entrevistados, verificando que apenas o representante do Governo estava no primeiro mandato, um representante dos Usuários já estava há dez mandatos e os outros no 5º, 3º e 2º, e o representante dos Trabalhadores em Saúde no seu 4º mandato. No entanto, quando questionados sobre a rotatividade de entidades e de representantes, três conselheiros colocaram o lado positivo desse fenômeno:

> E te digo mais, um rodízio de conselheiros ali, aquele conselho ali não vai ter ênfase, não vai ter debate, entendeu? Porque com esse conselho que tá formado hoje, hoje nós não temo debate no conselho, e o conselho tem que ser debatido [...] (E 4 Usuário)

> [...] quanto mais continuidade tiver no conselho, mais tu vai aprender, ninguém vai chegar lá sabendo tudo, como se portar, como funciona o conselho, mas passa um ano, dois anos, três anos, tu vai ter conhecimento e vai saber o que passou pela mesa, que é muito importante (E 3 Usuário).

> Entendo que a alternância/rotatividade são conseqüências de causas e não deve ser uma exigência legal (E 6 Governo).

Assim, diante dessas falas, pode-se entender que mesmo havendo um engessamento da rotatividade e um processo antidemocrático, os representantes não tratam o assunto como uma dificuldade, acreditam até que seja um fator determinante para a qualificação do conselheiro mediante longa experiência de participação, até porque, muitas das entidades que não constituem o conselho não desejam disputar cadeiras atualmente.

4.3 A LEGITIMIDADE DA INSTITUIÇÃO ESTUDADA

Com o propósito de avaliar a legitimidade da instituição perante a comunidade foi analisada a variável de influência comunicativa verificando o grau de publicização das ações do conselho através dos meios de comunicação e pela interação representante/representados.

Pela análise de documentos foi encontrado um item na lei de criação do conselho o qual lhe atribui a responsabilidade de externar à população tudo que acontece no conselho, através dos meios de comunicação disponíveis. No entanto, o que leva ao entendimento de que tal procedimento não acontece, foi o apontamento, na reunião do dia 06/02/2018, de uma conselheira usuária, que faz parte da Comissão de Fiscalização, dizendo que há uma falha muito grande de comunicação, alertando a todos, e principalmente à Mesa Diretora, que a comunidade precisa ser chamada a participar para que tenha conhecimento do que acontece no interior do conselho e também para que seja ouvida. Ramires (2017) aponta essa lacuna de falta de publicização como uma questão crucial, visto que, a maioria dos conselhos de saúde estudados por diversos pesquisadores "não disponibiliza as informações básicas para o empoderamento dos cidadãos.

No exame do Regimento Interno do conselho não existem critérios sobre a responsabilidade dos conselheiros em repassar informações aos membros de suas entidades, ficando essa função incumbida ao secretário executivo onde lhe compete a edição e distribuição das informações, e mesmo enviando as atas, que se apresentam de maneira muito sucinta, elas não possuem um caráter informativo mais amplo devido à carência de informações mais detalhadas, percebido pela leitura das mesmas e pela observação *in loco* das reuniões onde não havia nenhum tipo de gravação que possibilitasse uma transcrição rica em detalhes e de falas, tão importantes para o esclarecimento dos que estavam ausentes em determinada reunião, para qualquer cidadão, bem como para a análise de pesquisadores.

Conforme os relatos apresentados, a maioria dos conselheiros repassa as informações às suas entidades, recebidas pela Diretoria Executiva, somente através de seus e-mails, com exceção de duas entidades, uma representando o segmento do governo e outra da sociedade civil que disseram repassar as informações por intermédio de reuniões com seus pares. Assim acaba não ocorrendo reuniões na maioria das respectivas sedes para o repasse de melhores informações, dificultando o acesso das entidades e da população às informações do que é promovido pelo conselho; essa precariedade de divulgação agrava o distanciamento entre representantes e representados (COHN *apud* STRALEN, 2006), deixando prejudicada a sua credibilidade junto à comunidade enquanto órgão de interlocução com a sociedade. A legitimidade perante a entidade também fica afetada, pois o vínculo entre os representantes e

suas bases vem perdendo espaço nos últimos anos, como apontam Costa e Vieira (2013). Essa postura, que foi percebida, fica evidente na ilustração do depoimento do E 3 (Usuário):

> ...o levar pra sua entidade é complicado, porque as entidades, infelizmente, elas querem que alguém represente lá e não pede grande informação, na verdade, depende de cada conselheiro a opção de se informar, de se qualificar, de repassar, por lutar pelos direitos do cidadão, tem que haver uma conscientização dos conselheiros... (E 3-Usuário)

Bordenave (1994) enfatiza que a informação e a comunicação são elementos fundamentais em uma sociedade participativa e utilizá-las adequadamente, mesmo em pequenos grupos, intensifica a participação nos debates de assuntos e problemas locais em todos os setores da população; ademais, Cotta, Cazal e Rodrigues (2009) ressaltam que é necessário produzir ações de conscientização dos conselheiros sobre sua função de representante da sociedade visando fortalecer o exercício da cidadania para ampliar o processo de empoderamento dos atores locais, caso contrário, como explicita a entrevistada 3 em Costa e Vieira (2013, p. 264), "o conselheiro se transforma em um representante e não uma liderança".

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos de Saúde foram legalmente instituídos como canais de participação para possibilitar o fortalecimento da prática da cidadania nos espaços de decisão de políticas públicas de saúde. Além de contar com esse aparato jurídico é imprescindível um bom desempenho e efetividade da Instituição Participativa a fim de impulsionar o processo de politização da sociedade em busca da consolidação da democracia participativa.

Este estudo de caso objetivou apurar a efetividade da política participativa do Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento, utilizando-se da análise das variáveis do desenho institucional. A coleta de dados deu-se através de entrevistas com sete conselheiros representantes dos segmentos que o compõem, observação não participante e investigação de documentos da instituição.

Os resultados da pesquisa mostram que, apesar do conselho apresentar melhor desempenho no nível institucional demonstrando seu enraizamento no município e reconhecimento pelo órgão estatal como fiscalizador e controlador de políticas públicas, ele apresenta-se, hoje, como um espaço de poucas ações propositivas, recaindo seu papel praticamente a homologador legal de relatórios, projetos, convênios e recebimento de recursos, levando a agenda deliberativa a ficar propensa à burocratização e tecnificação, igualmente resultante da forte assimetria instalada em detrimento do debate político. Um educador popular entrevistado em Costa e Vieira (2013, p. 264) aponta: a "tecnificação excessiva no SUS" impossibilita que a participação adentre o cotidiano dos serviços.

Importante destacar, que foram encontradas certas lacunas no que se refere à regulamentação das estruturas de funcionamento, isso denota que o conselho não tem conseguido regulamentar satisfatoriamente importantes conceitos sobre sociedade civil e representação social, critérios de escolha ou indicação de entidades, regulamentação do processo de elaboração, condução e resultados de Conferências Municipais, essa carência de

normas mais específicas pode dificultar a inclusão de grupos sociais mais vulneráveis e tradicionalmente excluídos e ainda entravar os rumos da democracia participativa.

A ampliação do percentual e a pluralidade dos representantes da sociedade civil não logrou convencimento, até porque, primeiramente foi desrespeitado o princípio da paridade, em segundo, porque o recurso de poder do conhecimento técnico por parte dos representantes do Governo e dos Prestadores de Serviço deixou transparecer a influência da supremacia dos interesses políticos sobre os interesses sociais, declarando uma forte assimetria entre esses atores, outrossim, retratando um certo corporativismo no interior do processo decisório, que acaba dificultando a participação mais eficiente e dinâmica dos conselheiros.

Foi possível perceber que o CMSSL revela-se como uma instituição pouco aberta à sociedade, distanciada da população no que concerne à publicização das ações, decisões e discussões, visto que, não traz evidências da preocupação em divulgar a públicos mais amplos os resultados promovidos e os efeitos de seu controle social, ficando as informações voltadas somente para o núcleo Conselho, Conselheiros e Administração Pública, com raras exceções quando ocorrem algumas fiscalizações, momento que possibilita aos conselheiros levar e coletar informações. Essa situação de distanciamento coloca em jogo a legitimidade do Conselho perante a sociedade.

Em suma, a efetividade do CMSSL avaliada nas dimensões propostas apresenta-se de maneira pouco satisfatória, revelando ainda certos limites e desafios a serem transpostos. A Instituição Participativa apresenta um bom grau de institucionalização e dela dependem o repasse de recursos e as ações do governo, concretizando-se assim como um órgão colegiado, permanente e deliberativo. No entanto, deixa a desejar no que diz respeito a ser um espaço democrático de interação com a sociedade, e mesmo que suas decisões fiquem restritas ao limite de suas próprias fronteiras, talvez pela peculiaridade do contexto participativo local, elas conseguem alcançar, timidamente, algumas parcelas da comunidade local através de ações pontuais do governo municipal autorizadas pelo Conselho.

Há a necessidade das lideranças reverem o papel do Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento para que atue como verdadeiro articulador e interlocutor público entre Sociedade e Estado, buscando incentivar e agregar as pessoas ao processo participativo, promovendo a inclusão política através da criação de constantes e periódicos instrumentos de participação, bem como financiar o empoderamento da comunidade através da disseminação do conhecimento sobre seus direitos e do potencial de sua força social coletiva, desmistificando a "histórica" cultura local da não participação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de Assistência Social do Brasil. Opinião Pública, vol. 22, nº 2, Campinas Ago/2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222250> Acesso em 05 de fev.2018.

ALMEIDA, Débora C. Resende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. Efetividade das

instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. /organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento) Capítulo 7.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública vol.14 no.1 Campinas Jun/ 2008. Disponível em:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002> Acesso em 05 de fev.2018.

_____. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. Cidadania e Democracia. Sociologias, Porto Alegre, UFRS, n.2, jul./dez.1999. Disponível em: < www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925>

_____. INTRODUÇÃO. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate.Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. /organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de.Conferências Nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / Brasília : Ipea, 2013. 297 p.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____.Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Sistema Único de Saúde/Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2011. 291 p. (Coleção para entender a Gestão do SUS. 2011, 1). Disponível em: <http.conass.org.br/colecao2011/livro_1.pdf> Acesso em: 25 de fev. 2018.

_____. LEI nº 8.142. de 28 de dezembro de 1990**.** Dispõesobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre astransferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outrasprovidências. Publicado no Diário Oficial em 31 de Dezembro de 1990.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm>. Acesso em: 25 de fev. 2018.

_____. RESOLUÇÃO Nº 333 de 04 de novembro de 2003. Conselho Nacional de Saúde. Brasília, DF. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/resolucao333.htm> Visitado em: 25 de fev.2018.

BOBBIO, Norberto. O futuro da Democracia; Uma Defesa das Regras do Jogo/ Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação/ Juan E. Diaz Bordenave. – 8ª Ed.- São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos; 95)

CASTRO,R. B. Eficácia, Eficiênciae Efetividade na AdministraçãoPública. Salvador. 2006.Disponívelem: http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf Visitado em: 04 de mar. 2018.

CAMPENHOUDT, Raymond Quivy Luc Van. *Manuel de recherche em sciencessociales. Dunod, Paris, 1995*. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Gradiva Publicações, 4ª edição, out. 2005.

CERQUEIRA-ADÃO, S. A. R. Elementos necessários para a avaliação dos cursos de residência médica no Brasil. Capinas, SP: UNICAMP, 2003. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de Saúde.Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. /organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (p.279): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento).

COSTA, A.M.e VIEIRA, N.A. Participação e controle social em saúde. In FundaçãoOswaldo Cruz. A saúde no Brasil em 2030 - Prospecção estratégica do sistema de saúdebrasileiro: organização e gestão do sistema de saúde. Rio de Janeiro:fiocruz/Ipea/Ministériода Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 3. pp. 237-271.ISBN 978-85-8110-017-3. Disponível em:<http://books.scielo.org>. Visitado em: 25 de fev. 2018.

COTTA, R.M.M.; CAZAL, M. de M.; RODRIGUES, J.F.de C. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des) informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. Physis- Revista de Saúde Coletiva, vol. 19, num. 2 abril-junho, 2009, PP.419-438. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400838223010 . Visitado em: 15 de fev. 2018.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e Adolescente do Nordeste.in L. Avritzer (org.), A Participação Social noNordeste. Belo Horizonte, Ed. UFMG, pp. 135-162. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000165&pid=S0011.

DAGNINO,Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra – 2002.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia /Robert A. Dahl: Tradução de Beatriz Sidou–Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes.Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. /organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)Capítulo 8.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In. Experiências internacionais de participação/ Eduardo Moreira da Silva, Eleonora Schettini Martins Cunha (organizadores). São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Pensando a Democracia Participativa, v. 2).

FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato. Recursos, Decisão e Poder; Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21, nº 60. Fev/ 2006. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000100004&script=sci...tlng

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo, Editora Atlas S.A., 6ª edição, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica/ Maria da Glória Gohn. 4ª Ed,- São Paulo: Cortez, 2011.- (Coleção Questões da nossa época; v.32).

_____.Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. Saúde e Sociedade.v.13, n.2, p.20-31, maio-ago, 2004.

HOFFMANN, JuliaraBellina. Ética e Controle Social no SUS: problemas vivenciados por conselheiros municipais de saúde / JuliaraBellina Hoffmann; orientadora, MirelleFinkler – Florianópolis, SC, 2015. 238 p. Disponível em:<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/160746> Visitado em: 15 de fev. 2018.

MILANI,Carlos R. S.Oprincípio da participação social na gestão depolíticas públicas locais: uma análise de experiênciaslatino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática/ CarolePateman; tradução de Luiz Paulo Rouanet; Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992.

RAMIRES, Julio Cesar de Lima. Geografia e Participação Social: Uma Leitura dos Conselhos Municipais de Saúde. 1 ed.- Rio de Janeiro. Letra Capital,2017.

ROCHA, Roberto. A Gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. Revista Pós Ciências Sociais, vol. 6, nº 11, 2009. Disponível em:http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790/3053

SANTANA DO LIVRAMENTO, 2011. Lei 5.955 de 29 de abril de 2011. Reformula e Reorganiza o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Santana do Livramento, 29 de abril de 2011.

_____. 2012. Regimento Interno de Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento, 20 de novembro de 2012.

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e participação na "reforma" do Estado/ Ilse Gomes Silva.- São Paulo, Cortez,2003.- (Coleção Questões da nossa Época; 103)

STRALEN, CornelisJohannes van. DE LIMA; Ângela Maria Dayrell; SOBRINHO, Delcio

da Fonseca; SARAIVA, Leonor do Espírito Santo; STRALEN, Terezinha Berenice de Sousa van; BELISÁRIO, Soraya Almeida. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. Revista Ciência de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.11, n.3, p.621-632, jul./set. 2006.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. Campinas, SP. 2003.Disponível em: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000296170&fd=y

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã /Elenaldo Celso Teixeira.- São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto N.S., Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2008.

YIN, Robert K. Estudo de Caso. Planejamento e Métodos. Porto Alegre, Editora Bookman, 2005, 3ª edição,Trad. Daniel Grassi.

A RECEITA DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS E A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE DA MICRORREGIÃO DE GRAMADO-CANELA

Celso Antonio Cordova Junior[1]

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios brasileiros determinados impostos para cumprir com suas responsabilidades frente a população local, impostos esses que compõem a chamada receita orçamentaria corrente. Entretanto, para que a arrecadação desses impostos seja eficiente é necessário que as municipalidades invistam em suas Administrações Tributárias dotando-as de capacidade mínima para a consecução dos seus objetivos. Esta pesquisa tem como objetivo analisar a arrecadação dos impostos e as estruturas de Administração Tributárias dos municípios da microrregião de Gramado-Canela. O estudo foi realizado utilizando-se a estratégia de levantamento de dados. A análise dos dados foi feita de forma quantitativa quanto à análise da arrecadação dos impostos e qualitativa quanto à análise das Administrações tributárias, abordando o método descritivo. Para a coleta dos dados utilizou-se de um protocolo de investigação para a coleta dos dados referentes às arrecadações municipais do ano de 2017 constantes na base de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e um questionário fechado para a coleta dos dados quanto as Administrações Tributárias dos municípios. Os resultados indicam que, na microrregião de Gramado-Canela os impostos municipais constituem um baixo percentual no total da receita corrente. Entretanto, há municípios com significativos montantes de impostos arrecadados, evidenciando que essa fonte de receita não pode ser menosprezada e pode vir a fornecer importantes recursos as municipalidades. Identificou-se também que, no tocante a existência de estrutura mínima de pessoal para a atividade de fiscalização tributária, 67 % dos municípios avaliados apresentam tal estrutura para fins de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), 58 % para fins de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e 50 % para fins de Imposto sobre a Transmissão “Inter vivos” (ITBI). Em geral, considera-se esses percentuais baixos, tendo em vista que a ausência total dessas estruturas pode acarretar uma baixa arrecadação desses impostos.

Palavras-chave: Impostos Municipais; Administração Tributária Municipal; Microrregião de Gramado-Canela.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) atribuiu aos municípios à competência de instituir determinados impostos como fonte de renda própria para financiar as ações necessárias ao cumprimento de suas atribuições (ABRANTES; FERREIRA; 2010). Além de ser a fonte para os municípios financiarem suas despesas gerais, a própria CF estabelece algumas ações que a arrecadação proveniente desses impostos deve financiar, como as ações de saúde e educação, obrigações dispostas nos artigos 198 e 212, respectivamente (BRASIL, 1988).

[1] Bacharel em Ciências Contábeis, pós-graduando do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. E-mail para contato: celso_acj@hotmail.com

Essa fonte de renda torna-se ainda mais importante quando em tempos de crise econômica, em que as transferências federais e estaduais reduzem significativamente. Assim, é fundamental que, além de instituir esses impostos os municípios tomem as medidas necessárias para efetiva cobrança e arrecadação dos mesmos, funções da Administração Tributária.

Para Abrantes e Ferreira (2010, pg. 45) entende-se por Administração Tributária: "a atividade do Poder Público responsável pela fiscalização e arrecadação tributária. Ou seja, implica no procedimento de verificação quanto ao cumprimento das obrigações tributárias." A constituição de uma estrutura de administração tributária nos municípios é essencial para a eficiência do exercício da competência tributária municipal (TCE/RS, 2014).

Entretanto, por dificuldades administrativas, ou até mesmo ausência de vontade política, em muitos casos as Administrações Tributárias municipais sofrem com a falta de meios e estrutura para garantir uma arrecadação de impostos eficiente.

Em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS (TCE/RS, 2013) a Corte de Contas estadual diagnosticou a fragilidade da maioria dos órgãos de Administração Tributária dos municípios do Rio Grande do Sul, mediante a qual ficou comprovado que muitos munícipios estaduais não dão a devida importância a essa função essencial de Estado, em desacordo com o que dispõe a Constituição Federal em seu Art. 37, inc. XXII:

> XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (BRASIL, 1988).

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a arrecadação dos impostos próprios dos municípios integrantes da Microrregião de Gramado-Canela e as estruturas de Administrações Tributárias desses municípios.

Mais especificamente, a pesquisa tem como objetivos:

- analisar o montante arrecadado de cada imposto dos municípios da microrregião em tela, em comparação ao montante total da receita corrente desses municípios no ano de 2017;
- analisar a estrutura da Administração Tributária dos municípios integrantes da microrregião mediante a verificação da existência de estrutura de pessoal mínima para a realização da atividade de fiscalização tributária.

Justifica-se essa pesquisa por sua relevância, uma vez que tal análise permitirá a comparação entre os municípios pesquisados, o que pode ser útil para os gestores dos mesmos, na busca de aperfeiçoar o processo de arrecadação. Além disso, essa pesquisa pode ser replicada em outros grupos municipais.

A amostra de município escolhida foi à microrregião de Gramado-Canela, microrregião em que se situa Picada Café, polo municipal da instituição do curso a qual se apresente essa pesquisa. Entende-se por microrregião uma região composta por municípios limítrofes, nos termos do Art. 25, §3º da Constituição Federal. (BRASIL, 1988). Utilizando-se dessa conceituação o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) separou o País em 558 microrregiões, para fins estatísticos e com base em similaridades econômicas e sociais.

A microrregião em comento é composta por quinze municípios, a saber: Canela, Dois Irmãos, Gramado, Igrejinha, Ivoti, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Nova Petrópolis, Picada Café, Presidente Lucena, Riozinho, Rolante, Santa Maria do Herval, Taquara e Três Coroas.

Em busca de alcançar o objetivo apresentado, este artigo está estruturado em cinco seções. A primeira apresenta a introdução, na qual são evidenciados o tema a relevância e as diretrizes da pesquisa. Na segunda é apresentada uma breve revisão da literatura, iniciada com uma abordagem sobre as receitas municipais, com foco nas majoritárias, em seguida é apresentada uma síntese sobre os impostos municipais, seus elementos básicos e particularidades, e finalizada com alguns conceitos sobre a Administração Tributária. Na terceira seção são explicitados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na quarta apresenta-se a análise dos dados levantados a respeito das receitas e da Administração Tributária dos municípios pesquisados. Por fim, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais e limitações sobre a pesquisa, além de recomendações para futuras pesquisas semelhantes.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção apresenta-se uma breve síntese sobre as receitas municipais, destacando-se sua composição majoritária e sua classificação. Após apresenta-se o referencial básico sobre os impostos municipais, evidenciando-se seus elementos fundamentais. Encerra-se com breves considerações sobre a Administração Tributária.

2.1 AS RECEITAS MUNICIPAIS

É mediante a Lei Orçamentária Anual (LOA) que a União, os Estados e os Municípios preveem o valor total que deve ser arrecadado com suas receitas. Funciona como um instrumento de planejamento, no qual é estimado o valor total das receitas e fixado o limite com as despesas (ABRANTES; FERREIRA; 2010).

Ao decorrer do exercício os valores arrecadados são contabilizados e evidenciados em demonstrativos que representam a receita arrecada, em confronto com a estimada no orçamento. O principal demonstrativo utilizado para esse fim é o Balanço Orçamentário, de acordo com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, Art. 102, que assim dispõe: "O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas." (BRASIL, 1964).

Para discriminar as receitas no orçamento a contabilidade pública utiliza-se de determinadas classificações da receita orçamentária. Nesse contexto destaca-se o conceito e a classificação das chamadas receitas correntes. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2016)[2] assim define o conceito de receita corrente: "Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas.". Ou seja, as receitas correntes são as que aumentam a disponibilidade financeira dos municípios podendo ser utilizadas para a manutenção das suas atividades.

A receita corrente dos Entes da Federação apresenta a seguinte classificação e codificação (MCASP, 2016):

1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
2 Contribuições
3 Receita Patrimonial
4 Receita Agropecuária
5 Receita Industrial
6 Receita de Serviços
7 Transferências Correntes
9 Outras Receitas Correntes

Para os municípios, em geral, as mais significativas são as receitas dos impostos e as transferências (PEREIRA, 2002). Entre as transferências, também denominadas transferências intergovernamentais, assim conhecidas as decorrentes de outros Entes da Federação, destacam-se para os municípios o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto de

[2] Aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016 e de observância obrigatória para todos os Entes da federação.

parcela dos impostos da União que são transferidos mensalmente aos municípios, e a quota parte do ICMS, parcela do imposto estadual que também é repassado mensalmente aos municípios (MENDES, MIRANDA; COSIO, 2008).

As transferências intergovernamentais, mais especificamente o FPM e a quota parte do ICMS constituem importantíssima fonte de rendas dos municípios, tanto que alguns se mantêm basicamente com essas. Isso pode acarretar com que esses municípios acabem em demasiados dependentes desses recursos, deixando de envidar esforços na busca de suas próprias receitas (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

2.2 OS IMPOSTOS MUNICIPAIS

São as receitas provenientes dos tributos que viabilizam a manutenção da estrutura política e administrativa do Estado (PAULSEN, 2017). O conceito legal de tributo é definido pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, denominada Código Tributário Nacional, CTN, que assim dispõe em seu Art. 3º: "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada." (BRASIL, 1966).

De acordo com Amaro (2017; p.40), depreende-se do conceito legal do tributo: a) o caráter pecuniário, que impõe que seja prestado em moeda; b) a natureza compulsória, ou seja, obrigatória, independente da vontade das partes; c) a natureza não sancionatória, que o difere das multas e demais institutos que visam penalizar o cometimento de infrações; d) a origem legal, pois decorre sempre da vontade da lei; e) e, por fim, a natureza vinculada da atividade administrativa do estado que pratica as ações de cobrança, que é não discricionária e exercida obrigatoriamente em decorrência da lei.

Dentre as diferentes espécies de tributos destaca-se o imposto, cuja definição legal foi dada pelo Art. 5º do CTN: "imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa o contribuinte."(BRASIL, 1966). Tal definição, para Amaro (2017; p. 52) significa que o fato que gera a obrigação de pagar os impostos independe de qualquer atividade do estado como contrapartida para o contribuinte. Esse fato e definido como o fato gerador do imposto, e corresponde a alguma situação definida na legislação tributária que quando ocorre gera a obrigação de pagar o imposto, como, por exemplo, a prestação de um serviço.

Assim, os municípios devem atentar as previsões legais para instituir e cobrar os impostos necessários à consecução de suas atividades. A Constituição Federal, que é quem

define a competência dos entes da federação para instituir determinados tributos, assim o fez em relação aos impostos municipais:

> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
> I – propriedade predial e territorial urbana;
> II – transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
> III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (BRASIL, 1988).

A competência tributária é a capacidade para criar tributos, de acordo com Carrazza, (1991, p. 83), citado por Tristão (2002, p. 70): "[...] é a aptidão para criar tributos, descrevendo (ou alterando) por meio de lei (no caso, ordinária), seus elementos essenciais, a dizer, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos e passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas".

Para fins de caracterização dos impostos retro citados, tendo em vista o objetivo dessa pesquisa, foi dada ênfase aos seguintes elementos essenciais: hipótese de incidência, sujeitos passivos e bases de cálculo, uma vez que o sujeito ativo, em todos os casos, é o município, e as alíquotas desses impostos não foram consideradas para fins das análises realizadas.

2.2.1 O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU

A CF, em seu Art. 156, inciso I, outorgou aos municípios a competência para instituir o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU. O Art. 32 do CTN assim dispõe sobre o imposto e o seu fato gerador:

> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (BRASIL, 1966).

Como se depreende, o conceito de propriedade utilizado pela Constituição é mais bem detalhado no CTN, o qual acrescenta o domínio útil ou a posse. Para Barreto (2012), esse conceito corresponde ao gozo jurídico de uso, fruição e disposição de bem imóvel.

O domínio útil explicitado no CTN se refere unicamente ao instituto da enfiteuse, constante no antigo Código Civil de 1916[3], não mais previsto no atual Código Civil, tendo

[3] Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui à outro o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável. (BRASIL, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.)

preservado as existentes, direito pelo qual seu titular detém o poder de uso, fruição e disposição, sem ser o proprietário (BARRETO, 2012).

Quanto a menção à posse, o conceito aplicável é o da posse *ad usucapionem* ou seja, o da posse que pode levar ao domínio, como a decorrente do compromisso de compra e venda. Sem possuir essa característica a posse não enseja a incidência do IPTU, como no caso do aluguel e arrendamento de imóvel, nos quais a tributação permanece sobre o proprietário (BARRETO, 2012.)

Importante clarear também o conceito de bem imóvel por natureza ou acessão física, que, para Barreto (2012 p. 202), compreende: "[...] o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente." Por fim, cabe definir zona urbana, que recebeu o seguinte conceito legal do próprio CTN, no parágrafo 1º do Artigo 32:

> **§ 1º** Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:
> I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
> II - abastecimento de água;
> III - sistema de esgotos sanitários;
> IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
> V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (BRASIL, 1966).

Dessa forma é a lei municipal que deve definir a zona considerada urbana de cada município, para fins de incidência do IPTU, entretanto para que tenha efetividade e o imóvel de fato seja considerado urbano, o Poder Público deve prover (construir ou manter) ao menos dois dos melhoramentos especificados (meio-fio ou calçamento, com canalização de águas fluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, etc.).

O § 2º do mesmo artigo ainda acrescenta que:

> § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL, 1966).

Em suma, ainda que situado fora da zona urbana definida na lei municipal o imóvel considerado de utilização urbana poderá ser objeto da incidência do IPTU, conforme definiu Silva (1978, p. 95-96), citado por Tristão (2002, p. 83):

> Na verdade, a localização do terreno não é decisiva para os fins do imposto sobre a propriedade territorial urbana ou do imposto sobre a propriedade territorial rural. A destinação ou a forma de utilização é que define o terreno como objeto de um ou de outro imposto. A localização é apenas um indicativo, e prevalece na falta da comprovação da utilização ou destinação diversa da presumida nesse indicativo. Se comprovar que a destinação é urbana (habitação, urbanização, etc.), pouco importa a

> localização, incidirá o imposto municipal; se, ao contrário, comprovar-se a utilização rural, a localização urbana não impede a incidência do imposto federal sobre a propriedade rural.

Isso porque estando fora do campo de incidência do IPTU a propriedade do imóvel se sujeitará ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, de competência da União. São impostos confrontantes, o IPTU tributa a propriedade do imóvel urbano e o ITR a do imóvel rural (BARRETO, 2012).

Já quanto ao sujeito passivo do IPTU, o Artigo 34 do CTN dispôs que: "Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título." (BRASIL, 1966). Ou seja, é o detentor do direito de uso, fruição e disposição do bem imóvel responsável pelo pagamento do imposto.

Por fim, quanto à base de cálculo do imposto, o Artigo 33 do CTN a define como sendo o valor venal do imóvel. Em geral, o valor venal corresponde ao valor de mercado do bem, ou seja, o valor que esse bem é comercializado no mercado (BARRETO, 2012). Destaca-se ainda que a base de cálculo do bem não comporta os valores dos bens móveis mantidos em caráter permanente ou temporário no imóvel, conforme disposto no parágrafo único do mesmo artigo.

Em virtude da dificuldade de se apurar o valor venal de cada um dos imóveis situados no município as Prefeituras municipais optam por instituir a chamada planta genérica de valores, trata-se de um instrumento legal que permite avaliação em massa, ou seja, de todos os imóveis constantes no cadastro de imóveis do município e ainda a atualização monetária anual desses (TRISTÃO, 2002).

Para Barreto (2012) o termo mais correto seria mapas de valores genéricos, pois o que são genéricos são os valores dos metros quadrados estampados nos mapas, e não os próprios mapas ou plantas. Trata-se de um conjunto de regras e critérios que permite atribuir valores aos imóveis municipais, que levam em conta a localização do imóvel (zona, região, quadra, logradouro, etc.), os grupos de construção (residenciais, comerciais, industriais) o padrão de construção do imóvel (qualidade do acabamento, estrutura, etc.), tamanho, dentre outros, conforme o nível determinado (BARRETO, 2012).

A cada exercício é realizado o lançamento do IPTU, levando-se em conta os dados constantes no cadastro de imóveis conforme os critérios definidos no mapa de valores. Esses dados são em regra fornecidos pelos próprios contribuintes, proprietários dos imóveis, que além de prestar a informação quando da aquisição do imóvel devem atualizar as informações sempre que ocorrerem (BARRETO, 2012).

Desse modo, os dados constantes no cadastro, tais como tamanho, grupo de construção, padrão, são fundamentais para a apuração do valor do imóvel. Nesse contexto, a Administração Tributária municipal deve adotar medidas para a validação dessas informações, investindo em recursos e pessoal para tanto. Pereira (2002) afirma que a principal razão para a baixa arrecadação do IPTU em geral nos diversos municípios brasileiros é, talvez, a carência de recursos financeiros e humanos para montar a estrutura de administração necessária.

2.2.2 O Imposto sobre a transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição - ITBI

Trata-se do imposto conferido pela CF, em seu Art. 156, inciso II, que como o nome já diz incide sobre a transferência dos imóveis situados nos municípios. Pereira (2002) ressalta que essa competência faz parte da expansão da capacidade de imposição tributária que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios, pois até então esses detinham somente o IPTU e o ISSQN, a título de impostos. Passou-se, a partir de então, a competência para tributar a transmissão onerosa "inter-vivos" de bens imóveis aos municípios, que antes pertencia aos Estados, que permaneceram com a competência de tributar a transmissão *causa mortis* e doação.

A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, conforme consta no Art. 38 do CTN (BRASIL, 1966). Ou seja, trata-se do valor de mercado do bem.

2.2.3 O Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN

Trata-se do imposto conferido pela CF, em seu Art. 156, inciso III, que incide sobre as prestações de serviços no município. A lei que apresenta normas gerais sobre o ISSQN em âmbito nacional é a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o fato gerador do imposto em seu Artigo 1º o seguinte:

> Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador (BRASIL, 2003).

Como se depreende, o imposto incide sobre os serviços constantes na lista anexa daquela Lei Complementar. A lista compreende diversos tipos de serviços, tais como os de saúde, limpeza, vigilância, etc.

Sobre a base de cálculo, o retro citado diploma legal dispõe em seu Artigo 7º: "A base de cálculo do imposto é o preço do serviço." E ainda, quanto ao contribuinte, a mesma dispõe em seu Artigo 5º que: "Contribuinte é o prestador do serviço" (BRASIL 2003). Ou seja, em regra, o responsável por pagar o imposto é o prestador do serviço e a base de cálculo tributada deve ser o preço cobrado pela prestação.

Para Pereira (2002), o ISSQN é um imposto com grande potencialidade para os municípios, tendo em vista a grande expansão do setor de serviços no Brasil, entretanto, os pequenos municípios encontram dificuldade para manter uma efetiva cobrança sobre um imposto que incide sobre vendas de serviços imateriais devido a falta de estrutura administrativa e investimento em fiscalização.

2.3 A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A CF destaca a Administração Tributária como atividade essencial para o funcionamento do Estado, inclusive conferindo prioridade aos servidores que a exercem, nos termos do inciso XXII, Artigo 37:

> XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio (BRASIL, 1988).

A constituição de uma estrutura de administração tributária nos municípios é essencial para a eficiência do exercício da competência tributária municipal. Essa estrutura pressupõe a existência de um quadro de servidores de carreira específica, habilitados para exercer as atividades como o lançamento, a fiscalização, a auditoria, a inscrição em dívida ativa e a arrecadação tributária (TCE/RS, 2014).

Apesar da importância das atividades da Administração Tributária, como já discorrido anteriormente, essas atividades acabam por ser negligenciada em muitos municípios. A respeito disso, no Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal da FGV consta que: "Muitas Prefeituras descuidam em ter um corpo mínimo de fiscais equipados e bem treinados, remunerando adequadamente e coordenando a execução de seus

trabalhos. Com isso é facilitada a sonegação tributária, deixando de se arrecadar (FEASP/FGV, 2001).”

Sobre a fiscalização adequada dos impostos, o retro citado Manual preconiza que: quanto ao IPTU, é importante que o município fiscalize os imóveis para verificar a correção das informações constantes no seu cadastro. Já quanto ao ITBI, é importante fiscalizar e verificar se os valores declarados nas transações de imóveis estão de acordo com os valores de mercado. Por fim, quanto ao ISSQN, é importante que os municípios realizem fiscalizações dos contribuintes regularmente.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo proposto, a presente pesquisa utiliza-se do método descritivo, realizada por meio de um estudo de levantamento. Para Gil (2002, p. 42): “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno.” Pretendeu-se analisar e descrever a arrecadação e a estrutura da Administração Tributária dos municípios da região definida.

Quanto ao estudo por levantamento, Martins e Theóphilo (2016, p.59) destacam que esse tipo de estratégia busca responder as questões acerca de distribuição de determinadas variáveis ou relações entre características de determinados grupos. Requerem uma sistemática de coleta de dados e os processos estudados podem ser influenciados por uma infinidade de influências. São estas as características das variáveis aqui estudadas, como a arrecadação dos impostos e as estruturas da Administração Tributárias.

A coleta de dados se deu mediante: pesquisa documental sobre os orçamentos dos municípios em análise; e a aplicação de um questionário com questões objetivas fechadas que foi enviado, mediante *e-mail*, aos quinze municípios que compõem a microrregião de Gramado-Canela.

Pretendeu-se identificar nos orçamentos referentes ao ano de 2017 dos municípios em análise o quanto cada um arrecadou com cada imposto de sua competência (ISS, ITBI e IPTU), além disso, pretendeu-se verificar informações sobre a Administração Tributária de cada um desses municípios, a partir de um questionário estruturado, tendente a investigar se os municípios possuem estrutura funcional básica para efetuar a atividade de fiscalização tributária.

Para coleta dos dados das receitas referentes aos impostos próprios dos municípios em análise, utilizou-se do protocolo de observações a seguir apresentado no Quadro 1:

Quadro 1 - Protocolo de observações das receitas dos impostos próprios

Municípios	Receita ISS*	Receita IPTU*	Receita ITBI*
Canela			
Dois Irmãos			
Gramado			
Igrejinha			
Ivoti			
Lindolfo Collor			
Morro Reuters			
Nova Petrópolis			
Picada Café			
Presidente Lucena			
Riozinho			
Rolante			
Santa Maria do Herval			
Taquara			
Três Coroas			

Fonte: Elaborado pelo Autor
* Valores em R$ 1.000,00, referentes ao exercício de 2017.

E também, a obtenção das informações do protocolo se deu mediante exploração do portal do TCE/RS (2018) (http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas), no qual constam os orçamentos com os dados das receitas orçamentárias arrecadadas por todos os municípios estaduais, utilizando-se os seguintes critérios: Município: municípios definidos na amostra; Órgão: PM (Prefeitura Municipal); Ano: 2017.

Para as verificações referentes às observações das Administrações Tributárias utilizou-se de um questionário com questões objetivas fechadas, elaborado a partir da construção extraída no referencial teórico, a seguir apresentado no Quadro 2:

Quadro 2 - Questionário de pesquisa sobre administração tributária

Questão:	Resposta	
	Sim	Não
O município possui equipe de fiscalização de ISSQN, composta por ao menos um servidor fiscal, que realiza procedimentos de fiscalização rotineiros para verificação do imposto recolhido pelos prestadores de serviço?		
O município possui equipe de fiscalização de IPTU, composta por ao menos um servidor fiscal, que realiza procedimentos de verificações rotineiros para validação das informações prestadas pelos contribuintes em relação aos seus imóveis?		

O município possui equipe de fiscalização de ITBI, composta por ao menos um servidor fiscal, que realiza procedimentos de verificações rotineiras para validação dos valores venais dos imóveis transmitidos por ato oneroso, utilizando-se de método comparativo ou outra forma de averiguação do valor de mercado?		

Fonte: Elaborado pelo Autor com base na Revisão Bibliográfica.

O questionário retro citado foi encaminhado, mediante *e-mail*, as Secretarias da Fazenda ou Órgãos responsáveis pela função de Administração Tributária dos respectivos municípios.

A análise dos dados foi feita de forma quantitativa quanto à análise da arrecadação dos impostos e qualitativa quanto à análise das Administrações tributárias. Quanto à análise quantitativa, Martins e Theóphilo (2016, p.108) ressaltam que se trata daquela utilizada sobre dados quantificáveis, que são filtrados, organizados e tabulados para serem analisados. Já quanto a qualitativa, ensinam que se trata de análise de dados que exigem descrições, interpretações e análises de informações e fatos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os dados obtidos na exploração feita no site de consultas de receita do TCE/RS conforme exposto na metodologia para fins de análise da composição dessas receitas em relação ao total da receita corrente desses municípios no intuito de identificar a significância da arrecadação dos impostos próprios no montante das receitas municipais.

Após, passa-se a analisar as estruturas das Administrações Tributárias dos municípios em termos de existência de estrutura mínima de pessoal para fins de execução da atividade de fiscalização tributária.

4.1 A ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS PRÓPRIOS

Com relação à arrecadação da receita dos impostos próprios, em 2017, identificou-se os montantes a seguir apresentados na Tabela 1 (valores em R$ 1.000,00):

Tabela 1 – Receita total de impostos próprios arrecadada pelos municípios em 2017

Municípios	Receita ISS	Receita IPTU	Receita ITBI	Total
Gramado	29.983	31.623	12.041	73.647
Canela	9.324	14.767	6.051	30.142

Dois Irmãos	6.648	8.352	2.211	17.211
Taquara	6.686	4.280	1.779	12.745
Nova Petrópolis	3.888	6.165	1.849	11.902
Ivoti	3.174	5.946	1.530	10.650
Igrejinha	4.513	4.679	1.103	10.295
Rolante	5.019	2.007	398	7.424
Três Coroas	1.896	2.218	436	4.550
Picada Café	829	1.612	231	2.672
Morro Reuter	461	944	257	1.662
Santa Maria do Herval	353	562	134	1.049
Lindolfo Collor	242	331	110	683
Riozinho	224	257	56	537
Presidente Lucena	175	100	146	421

Fonte: Dados da pesquisa coletados no Portal TCE/RS (2018).

Nota-se pela visualização da Tabela 1, que os valores foram ordenados pelo valor total da arrecadação, mediante a qual é possível perceber uma grande diferenciação entre os municípios.

A seguir, apresenta-se os valores totais dos impostos arrecadados em comparação com a receita corrente total de cada município, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Percentual dos impostos próprios em relação a receita corrente

Municípios	Total	Receita Corrente	% da RC
Gramado	73.647	199.745	37%
Canela	30.142	139.815	22%
Dois Irmãos	17.211	97.801	18%
Taquara	12.745	124.626	10%
Nova Petrópolis	11.902	71.828	17%
Ivoti	10.650	73.468	14%
Igrejinha	10.295	106.660	10%
Rolante	7.424	58.664	13%
Três Coroas	4.550	75.318	6%
Picada Café	2.672	24.909	11%
Morro Reuter	1.662	22.935	7%
Santa Maria do Herval	1.049	22.870	5%
Lindolfo Collor	683	23.915	3%
Riozinho	537	19.072	3%
Presidente Lucena	421	16.529	3%

Fonte: Dados da pesquisa coletados no Portal TCE/RS (2018).

Da apresentação da tabela 2 verifica-se, em geral, um baixo percentual relativo aos impostos próprios em relação à receita correntes dos municípios, o que permite afirmar que os

municípios da região em análise permanecem muito dependentes das transferências intergovernamentais. Esses dados corroboram com as pesquisas de Pereira (2002) e Tristão (2003) que verificaram um alto grau de dependência dos municípios relativamente às transferências intergovernamentais.

Entretanto, alguns municípios destoam dos demais, por apresentar significativa arrecadação de impostos próprios em relação a receita corrente. É o caso de Gramado (37 %), Canela (22 %), Dois Irmãos (18 %) e Nova Petrópolis (17%).

De outra banda, destaca-se negativamente o desempenho de alguns municípios nos quais a arrecadação dos impostos próprios é inexpressiva. São os casos de Presidente Lucena, Riozinho e Lindolfo Collor (3% em ambos) e Santa Maria do Herval (5 %). Esses últimos são extremamente dependentes das transferências intergovernamentais.

4.2 AS ESTRUTURAS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Primeiramente, destaca-se que dos 15 municípios da região aos quais foi encaminhado o questionário, 12 retornaram com respostas devidamente preenchidas, correspondendo a um total de 80%. Atribui-se o alto percentual de resposta, dado o exíguo prazo de retorno, a simplicidade do questionário, composto por apenas três questões fechadas. Considera-se o percentual de resposta apropriado para a avaliação da região no tocante aos esforços envidados pelas administrações municipais em suas Administrações Tributárias.

Dos municípios pesquisados, e que responderam a avaliação, 67 % afirmaram que possuem equipe de fiscalização de ISSQN, composta por ao menos um servidor fiscal, que realiza procedimentos de fiscalização rotineiros para verificação do imposto recolhido pelos prestadores de serviço. Ou seja, a maioria dos municípios possui pessoal dedicado a verificação das informações fiscais relativas aos contribuintes prestadores de serviço, evidenciando que, ao menos na região em análise, os municípios já perceberam a importância da fiscalização do ISSQN como fonte de recursos. Entretanto, preocupa a informação de que 33% dos municípios não possuem tal estrutura de pessoal, o que pode estimular a evasão fiscal por parte dos contribuintes e a respectiva redução da receita do referido imposto.

Quanto ao IPTU, dos municípios pesquisados, e que responderam a avaliação, 58 % afirmaram que possuem equipe de fiscalização do imposto, composta por ao menos um servidor fiscal, que realiza procedimentos de verificações rotineiros para validação das informações prestadas pelos contribuintes em relação aos seus imóveis. Ou seja, pouco mais da metade dos municípios possui estrutura de pessoal destinada a verificação rotineira das

informações relativas aos seus cadastros imobiliários. A informação preocupa, pois, a falta de validação dessas informações, presente em quase metade dos municípios (42 %) implica na falta de atualização tempestiva de informações necessárias à apuração do valor desse importante imposto municipal. A falta de fiscalização inclusive pode levar ao incentivo para que os contribuintes deixem de atualizar essas informações.

Por fim, quanto ao ITBI, metade dos municípios pesquisados, e que responderam a avaliação, 50%, afirmaram que possuem equipe de fiscalização do imposto composta por ao menos um servidor fiscal, que realiza procedimentos de verificações rotineiras para validação dos valores venais dos imóveis transmitidos por ato oneroso, utilizando-se de método comparativo ou outra forma de averiguação do valor de mercado. Significa dizer que o mais recente imposto municipal ainda não está recebendo a devida atenção por parte das administrações municipais, ao menos nas constantes da região em análise, de modo que na metade dos seus municípios não há pessoal alocado para a verificação rotineira dos valores dos imóveis transacionados no município.

Esses dados evidenciam que ainda persiste a preocupante constatação evidenciada na pesquisa do TCE (2013) a respeito das Administrações Tributárias, na qual foi identificado que muitos municípios do Rio Grande do Sul não possuem estrutura mínima adequada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impostos atribuídos aos municípios pela Constituição Federal de 1988 não são capazes de atender a demanda de recursos por parte desses para a consecução das ações necessárias às comunidades locais, fazendo com que os municípios sejam dependentes das chamadas transferências intergovernamentais.

Verificou-se que, na microrregião de Gramado-Canela de fato os impostos municipais constituem um baixo percentual no total da receita corrente dos municípios. Entretanto, há municípios com significativos montantes de impostos arrecadados, evidenciando que essa fonte de receita não pode ser menosprezada e pode vir a fornecer importantes recursos as municipalidades.

Nessa esteira, buscou-se verificar a importância que os municípios destinam as suas Administrações Tributárias, evidenciada na constituição de estrutura de pessoal mínima para as atividades de fiscalização tributária. Identificou-se que 67% dos municípios avaliados apresentam tal estrutura para fins de ISSQN, 58 % para fins de IPTU e 50 % para fins de

ITBI. Em geral, considera-se a esses percentuais baixos, tendo em vista que a ausência total dessas estruturas pode acarretar uma baixa arrecadação desses impostos.

Essa pesquisa pode ser replicada nas mais diversas regiões para fins de ampliação das conclusões verificadas. Dado o exíguo prazo para consecução, o questionário de avaliação das Administrações Tributárias se limitou a avaliar a existência de estrutura de pessoal mínima para as atividades de fiscalização. Outras pesquisas podem ser feitas buscando ampliar a análise, como, por exemplo, para fins de verificação de investimentos em sistemas de informações, coleta e cruzamento de dados, estrutura de pessoal para a cobrança administrativa, etc.

Impõe-se também registrar a limitação relativa a escolha pelo sigilo adotada quanto a não identificação dos dados individuais referentes as avaliações das administrações tributárias, tendo em vista que a identificação da ausência de estrutura mínima de fiscalização em determinados municípios poderia incentivar a displicência por parte de alguns contribuintes, além de evidenciar certo grau de negligência em relação a algumas municipalidades. Entretanto, a identificação e a análise mais aprofundada das Administrações Tributárias municipais poderia identificar relações entre essas e a arrecadação de cada município.

Conclui-se pela necessidade de os municípios investirem mais em suas Administrações Tributárias para ampliação da arrecadação dos impostos próprios, reduzindo suas dependências das transferências intergovernamentais e garantindo os recursos necessários às suas atividades.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão tributária**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2010.

AMARO, Luciano. **Direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARRETO, Aires F. **Curso de direito Tributário Municipal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em 20 de março de 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 20 de março de 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em 20 de março de 2018.

BRASIL. Secretara do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 7. ed. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/>. Acesso em 15 de março de 2018.

FGV/EAESP. **Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal.** São Paulo: EAESP, 2001. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2593/1/Manual%20de%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20para%20Crescimento%20da%20Receita%20Pr%C3%B3pria%20Municipal_P.pdf/>. Acesso em 15 de março de 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94747/Textos%20para%20discuss%C3%A3o%2040.pdf?sequence=7>. Acessado em: 20 de abril de 2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PAULSEN, Leandro. **Constituição e código tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência.** 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, João Arami Martins. **Finanças Públicas Municipais:** Relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Período 1989-1998. Ijuí: UNIJUÍ, 2002. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_9_pereira.pdf <Acesso em: 22 de março de 2018>

RIO GRANDE DO SUL - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Orientações do Tribunal de Contas para os gestores municipais**. Porto Alegre: TCE/RS, 2014.

RIO GRANDE DO SUL - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Diagnóstico sobre a estrutura e a logística da administração tributária municipal.** TCE/RS, 2013. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/adm_trib_municipal/Diagnostico_admin_tribut_%20municipal.pdf>. Acesso em: 22 de março de 2018.

TCE/RS. Portal Consulta Receitas. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas>. Acesso em: 22 de março de 2018.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192: proposta de uma ferramenta de apoio à gestão[1]

Cinéia dos Santos[2]

Samuel Vinícius Bonato[3]

RESUMO

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192 possui um importante papel para garantia do bem mais precioso de um indivíduo: a vida. O presente artigo propõe uma ferramenta para análise do processo de atendimento dos chamados ao SAMU-192, através do monitoramento de indicadores. Trata-se de pesquisa de natureza aplicada, sendo empregado estudo de caso no SAMU – 192, do município de Porto Alegre – RS. Para alcançar esse objetivo, promoveu-se uma ampla pesquisa bibliográfica, além da realização de entrevistas com os gestores do serviço e conhecedores do processo de atendimento do SAMU - 192. Tomando por base o conhecimento adquirido, as etapas do processo de atendimento foram mapeadas; e por fim, uma matriz de indicadores para acompanhamento dos tempos médios de atendimento foi proposta.

Palavras-chaves: Serviço Médico de Urgência. Gestão. Indicadores.

ABSTRACT

The Mobile Emergency Care Service - SAMU - 192 has an important role to guarantee the most precious asset of an individual: life. The present article proposes a tool to analyze the process of attendance of the calls to the SAMU-192, through the monitoring of indicators. It is a research of applied nature, being employed a case study in the SAMU-192, of the city of Porto Alegre - RS. To achieve this goal, a wide bibliographic research was promoted, as well as interviews with service managers and experts on the SAMU-192 service process. Based on the knowledge acquired, the stages of the service process were mapped; and finally, a matrix of indicators to follow the average time of service was proposed.

Keywords: Urgency medical service. Management. Indicators.

[1] Artigo apresentado à Universidade Federal do Rio Grande - FURG, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

[2] Discente do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Pólo Universitário Santo Antônio da Patrulha – RS.

[3]Professor Orientador. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016), graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande (2004) e possui MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (2008).

1 INTRODUÇÃO

A saúde pública é uma das principais preocupações dos brasileiros e também um dos maiores desafios dos atuais gestores do país. Escassez de recursos, concentração de mão-de-obra nos grandes centros, financiamento inadequado, que exigem contenção de gastos e otimização dos tempos de permanência do paciente, e dificuldades de acesso pela população à rede básica de saúde são algumas das inúmeras falhas do sistema. O cenário é cada vez mais complexo e somente através de um gerenciamento competente será possível equacionar os problemas.

A simples oferta dos serviços de saúde não é suficiente. Conhecer, monitorar os processos, medir e comparar resultados assistenciais, gerando informações confiáveis, é essencial para definição de políticas e tomada de decisão nos serviços de saúde (SCHOUT; NOVAES, 2007). A adoção de indicadores assistencias é uma transformadora ferramenta de monitoramento, que tem crescido de forma significativa nos últimos tempos, e vem se tornando condicionante para o sucesso da gestão em saúde e da saúde populacional como um todo (DE SOÁREZ et al, 2005).

A mudança no perfil do cidadão, cada vez mais esclarecido e participativo, associada ao avanço tecnológico, em especial na área médica, exige a superação de lacunas assistenciais e racionalização e otimização dos recursos disponíveis, para elevar os níveis de qualidade dos serviços em saúde ofertados (BRITO, 2005). O estabelecimento de objetivos e metas colabora para o processo de qualificação da organização, através do embasamento para a tomada de decisões seguras, na busca de soluções criativas que permitam qualificar a atenção em saúde disponibilizada, respeitando as especificidades de cada região (DUARTE et al., 2011).

Os serviços de urgência tem experimentado um aumento crescente sua na demanda de pacientes. Nesse contexto, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192, que presta, em nível primário de atenção, aos indivíduos com quadros agudos, de natureza clínica, traumática ou psiquiátrica, atendimento e/ou transporte adequado a um serviço de saúde hierarquicamente integrado ao do Sistema Único de Saúde – SUS, possui uma relevância estratégica para organização, integração e qualificação desse sistema. Tornando-se assim, fundamental o acompanhamento e a avaliação dos atendimentos realizados pelo SAMU - 192 Porto Alegre, recebidos através dos chamados da população Porto-alegrense, para identificar lacunas e buscar soluções que impliquem na continuidade e na elevação dos níveis de serviços desses atendimentos.

Diante disso, questiona-se: **Qual ferramenta de monitoramento de indicadores poderia ser utilizada para apoiar à gestão e aprimorar os resultados do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192 de Porto Alegre?**

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa é propor uma ferramenta para análise do processo de atendimento dos chamados do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192 de Porto Alegre, através do monitoramento de indicadores; tendo ainda por objetivos específicos: revisar a literatura e a legislação nacional a respeito do estabelecimento de indicadores de processo para monitoramento e avaliação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192; mapear as etapas do processo de atendimento dos chamados primários ao SAMU - 192 de Porto Alegre; e propor uma matriz de indicadores para acompanhamento dos tempos médios de atendimento aos chamados primários recebidos pelo SAMU - 192 de Porto Alegre.

Deste modo, a primeira seção do presente artigo abordará o referencial teórico sobre o tema. Já a segunda seção tratará da metodologia utilizada para a pesquisa. A última seção irá abordar os resultados e as discussões sobre a temática.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Histórico do Atendimento Pré-Hospitalar (APH) Móvel de Urgência e sua organização no Brasil

Componente pré-hospitalar móvel de urgência da Política Nacional de Atenção às Urgências (PNAU), o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU-192) teve sua implantação priorizada pelos governantes até 2009 (DOURADO, 2015). Este componente é o centro da rede de urgência, capaz de evidenciar as deficiências da integração dos serviços de saúde, para o ágil e adequado atendimento das demandas da população (ORTIGA, 2014).

O SAMU-192 foi instituído através da Portaria nº 1864/GM, de 29 de Setembro de 2003, que estabelecia o financiamento para investimento e custeio do componente pré-hospitalar e os critérios de acompanhamento e avaliação das ações (BRASIL, 2006).

Aderido pelos municípios que já utilizavam o SAMU-192, com a publicação de portaria ministerial, observou-se sua ampliação para outras localidades (CABRAL, 2007). As primeiras capitais que aderiram ao modelo do SAMU-192 foram Belém- PA e Porto Alegre-RS. (ORTIGA, 2014).

Quanto a sua organização, o APH no Brasil foi iniciado por militares, baseado no modelo americano, onde a atividade de resgate e a primeira intervenção no paciente são realizadas por paramédicos, enquanto o médico aguarda o paciente no hospital (LOPES; FERNANDES, 1999).

No entanto, foi o modelo francês que contribuiu para definição do SAMU-192 no Brasil e para construção do seu arcabouço legal (ORTIGA, 2014). Ele adotou a regulação médica como prática para acolhimento e avaliação de necessidades dos usuários que demandam o serviço (PEQUENO, 2017); além de nortear a organização das Unidades de Suporte Avançado (USA) (LOPES; FERNANDES, 1999). A organização das Unidades de Suporte Básico (USB) do SAMU-192, por sua vez, foi orientada pelo modelo norte americano (PORTELA, 2017).

Logo, a configuração das equipes de profissionais e a abordagem na assistência às vítimas de urgência e emergência foram baseadas nos dois modelos internacionais: o francês e o norte-americano (SILVESTRE, 2016). Apesar de inspirado nas experiências internacionais, o SAMU-192 no Brasil adquiriu características próprias, adaptando-se às especificidades do país (PORTELA, 2017).

2.2 Características e Atribuições do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU-192

Proposto para responder a um vazio assistencial identificado na urgência pré-hospitalar (MATTOS et al, 2012) e contribuir para integralidade da assistência ofertada à população (DUARTE, 2011), o SAMU-192 é uma estratégia que tem como finalidade prestar o atendimento precoce, em casos de agravos à saúde de natureza clínica, cirúrgica, traumática, obstétrica, pediátricas ou psiquiátricas, garantindo atendimento célere e/ou transporte adequado para um serviço de saúde devidamente hierarquizado e integrado ao SUS (BRASIL, 2011).

Este estabelece a interface entre a assistência prestada na cena onde o agravo ocorre e a rede de serviços que acolherá o paciente na sequencia do atendimento (PEQUENO, 2017). Possui um componente regulador, a Central de Regulação Médica de Urgência (CRMU) e um componente assistencial, as equipes das ambulâncias (MATTOS et al, 2012). Atua com equipes multiprofissionais e interdisciplinares capacitadas (DUARTE, 2011), em USB ou USA (BRASIL, 2006).

A CRMU, conforme Portaria nº 1010/GM, deve ter equipe composta por médicos com capacitação em regulação médica das urgências, técnico auxiliar em regulação médica (TARM), e rádio-operador (RO), ambos habilitados para regulação das ligações telefônicas que necessitem de orientação e/ou atendimento de urgência, mediante classificação das necessidades de assistência (BRASIL, 2012).

Cabe ao médico regulador (MR) o gerenciamento, definição da resposta mais adequada e a operacionalização dos meios disponíveis e necessários para cada um dos chamados telefônicos acolhidos e identificados pela CRMU (BRASIL, 2012).

O atendimento do SAMU-192 pode ser primário ou secundário. Primário, quando oriundo de um cidadão. Secundário, quando a solicitação de atendimento partir de um serviço de saúde no qual o paciente já tenha recebido o primeiro atendimento necessário à estabilização do quadro de urgência apresentado, mas que necessita ser conduzido a outro serviço de maior complexidade, para a continuidade do tratamento (BRASIL, 2011).

O intervalo de tempo entre a chamada telefônica e a chegada da equipe no local da ocorrência compõe o tempo médio de resposta (BRASIL, 2006). A tomada de decisão em cada etapa do atendimento ao chamado necessita ser desenvolvida com presteza e agilidade, sob a perspectiva de que elas influenciarão o todo, no cuidado ao paciente (CICONET, 2015).

2.3 Avaliação dos Serviços de Saúde

O primeiro atendimento adequado e o transporte até a unidade de saúde de referência são fundamentais para a redução da morbi-mortalidade e de sequelas causadas por urgências médicas (BRASIL, 2006). Entretanto, a tomada de decisão na gestão em saúde é complexa, permeada de subjetividade e incertezas (TANAKA, TAMAKI; 2012).

A avaliação dos serviços de saúde, através do planejamento das ações e da tomada de decisão baseados em informações fornecidas por indicadores qualificados, incorpora qualidade ao gerenciamento das organizações, apresentando melhores condições de trabalho e consequente, melhorias no atendimento à população (SILVESTRE, 2016).

A construção de indicadores proporciona uma medida de qualidade desejável e permite o monitoramento e a identificação de oportunidades de melhoria em relação aos níveis de serviço ofertados, a um custo razoável (D'INNOCENZO, 2006).

O monitoramento de indicadores assistenciais possibilita o acompanhamento da produtividade assistencial de uma organização. No sistema público de saúde, a constante luta para suprir suas demandas de modo a atingir níveis de qualidade que satisfaçam clientes internos e externos vem sendo perseguida recentemente (MARQUES, 2015).

O SAMU-192 é um observatório privilegiado do sistema de saúde, que carece de acompanhamento e deve ser submetido a processos de avaliação que garantam a preservação da sua razão de ser (CICONET, 2015). Buscando aproximá-lo ao máximo da excelência, esse serviço requer avaliação periódica e sistemática (PEQUENO, 2017).

A Portaria nº 1010/GM definiu indicadores para a avaliação dos atendimentos do SAMU-192: Número geral de ocorrências atendidas no período; Identificação dos motivos dos chamados; Quantitativo de chamados, orientações médicas, saídas de USA e USB; Tempo mínimo, médio e máximo de resposta; Localização das ocorrências; Idade e sexo dos pacientes atendidos; Identificação dos dias da semana e horários de maior pico de atendimento; identificação dos dias da semana e horários de maior pico de atendimento; e Número absoluto e percentual de pacientes referenciados aos demais componentes da rede, por tipo de estabelecimento (BRASIL, 2012).

Instrumentos de avaliação de atendimento do SAMU-192 e das ações da CRMU são indispensáveis à gestão, para permitir o aprimoramento dos serviços de atendimento de urgência e emergência, favorecendo a saúde da população (PORTELA, 2017). Contudo, é praticamente impossível mensurar todas as ações e resultados dentro de uma organização. Faz-se necessária uma seleção (DE SOÁREZ, 2005).

2.3.1 Indicadores de Tempo

O tempo é uma variável amplamente abordada nos estudos de avaliação de serviços móveis de urgência, dada sua relevância (PORTELA, 2017). Podendo estar diretamente relacionado à sobrevivência do paciente, a avaliação do tempo resposta é um importante indicador de avaliação de desempenho, pois representa a efetividade do atendimento pré-hospitalar de urgência (CICONET, 2015; DANTAS, 2015).

Segundo critérios internacionais, o tempo para atendimento móvel de urgência estabelecido é de 8 a 10 minutos. Parâmetros americanos definem que 95% dos chamados urbanos sejam atendidos em, no máximo, 10 minutos, estendendo para 30 minutos o atendimento aos chamados de origem rural. Apesar da relevância do indicador tempo resposta, no Brasil, inexistem parâmetros governamentais definidos sobre os tempos ideais para o cuidado ao paciente de APH (ORTIGA, 2014).

O município de Porto Alegre persegue a meta de manter abaixo de 15 minutos o tempo resposta aos chamados pertinentes recebidos (PORTO ALEGRE, 2017).

Todavia, o tempo resposta é o resultado do todo, do somatório das partes. Ele é composto pelos tempos de cada etapa do processo de atendimento. É importante que os trabalhadores se enxerguem como peças fundamentais nesse processo (CICONET, 2015).

O desempenho no processo de atendimento dos chamados ao SAMU-192 está diretamente relacionado ao comportamento dos profissionais, às condições estruturais, aos quantitativos de recursos materiais e humanos, à disponibilidade de ambulâncias e a relação com demais serviços que compõem a rede de urgências (SILVA et al, 2009).

O processo de atendimento do SAMU-192 inicia no atendimento ao chamado externo da população pelo TARM (ORTIGA, 2014). A ANATEL determina que 95% das chamadas encaminhadas às centrais de teleatendimento sejam atendidas em menos de 10 segundos (DE OLIVEIRA VILELA; ASSUNÇÃO, 2004), não deixando o usuário esperar mais que três toques ao telefone (CASCARDO, 2013).

Em chamados sem maiores intercorrências, o tempo médio de atendimento do TARM deve ser de até um minuto, por recomendação do Ministério da Saúde (CICONET, 2015).

Na sequencia, o ato de regulação médica deve ser realizado em até quatro minutos (GERBER, 2010). Defende-se que somados os tempos de decisão do médico regulador e de comunicação do RO, em 90% dos atendimentos esse tempo deva ser inferior a um minuto (CICONET, 2015).

O tempo de mobilização das equipes não poderia se estender para além de um a três

minutos, se respeitado o princípio de prontidão imposto ao SAMU-192 (CICONET, 2015). O tempo de chegada à cena, por sua vez, varia. Ele pode ser influenciado por questões geográficas, condições de tráfego e disponibilidade de ambulâncias (SILVA et al, 2009).

A tabela abaixo exibe o tempo resposta das etapas de atendimento do SAMU-192 Porto Alegre, apresentados entre janeiro e dezembro de 2013, pelo serviço (CICONET, 2015):

Tabela 1 - Descrição da variável tempo, em segundo, conforme grupo de agravo e etapas de atendimento, no SAMU - 192 de Porto Alegre, da recepção do chamado pelo TARM à chegada da equipe na cena, de janeiro a dezembro de 2013.

Variáveis	Total			Clínico			Traumático		
	Mediana	Mínima	Máxima	Mediana	Mínima	Máxima	Mediana	Mínima	Máxima
Tempo entre toque e atendimento do TARM (s)	4	2	6	4	2	6	4	2	6
Tempo preenchimento do chamado pelo TARM (s)	78	58	103	81	62	102	76	55	102
Tempo de transferência do TARM para o MR (s)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tempo de atendimento do MR com o usuário (s)	67	42	113	84	53	142	52	33	83
Tempo de decisão do MR para envio da equipe (s)	114	79	181	134	92	212	99	70	149
Tempo de comunicação do ROP (s)	36	11	104	37	10	108	36	11	99
Tempo de mobilização da equipe(s)	260	24	420	266	24	430	250	26	409
Tempo de chegada na cena (s)	501	300	861	540	320	881	481	282	821
Tempo total da comunicação do ROP até a chegada na cena (s)	898	627	1281	921	655	1318	875	606	1237
Tempo resposta total: do atendimento da ligação telefônica ao 192 até a chegada da equipe no local	1140	840	1620	1200	900	1680	1080	780	1560

Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de CICONET, 2015.

Por conseguinte, mediante avaliação, diante de situações potencialmente melhoráveis, é possível identificar, avaliar, propor e cumprir padrões mínimos de qualidade, que contribuam para satisfação das necessidades dos usuários e a elevação dos níveis de serviço de saúde ofertados (PISCO, 2006).

3 METODOLOGIA

Este trabalho consiste em pesquisa de natureza aplicada, com objetivo exploratório, visando criar uma ferramenta para análise do processo de atendimento dos chamados do SAMU-192, através do monitoramento de indicadores. A abordagem utilizada foi qualitativa, sendo empregado o estudo de caso.

O estudo foi realizado no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192 do município de Porto Alegre - RS. Trata-se do componente pré-hospitalar da Rede de Atenção às Urgências desse município, que atende aos cidadãos Porto-alegrenses acometidos por agravos à saúde, de natureza clínica, psiquiátrica, cirúrgica, traumática, obstétrica e ginecológica, cujo acesso se dá através do contato telefônico gratuito pelo número nacional '192', disponível 24h, todos os dias da semana, inclusive sábados, domingos e feriados.

Inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica, através de pesquisa em meio eletrônico da base de dados do Google Acadêmico, utilizando-se como palavras-chaves: serviço móvel de urgência, indicadores e tempo resposta, para construção do referencial teórico. Este abordará as sessões: Histórico do Atendimento Pré-Hospitalar (APH) Móvel de Urgência e Emergência e sua organização no Brasil; Características e Atribuições do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU-192 e Avaliação dos Serviços de Saúde.

Ainda será realizada a análise documental de Portarias do Ministério da Saúde, que normatizam o APH Móvel no Brasil, na busca por indicadores de desempenho para avaliação do SAMU-192 e parâmetros desejáveis. Adotou-se como marco inicial da análise o ano de 2003, quando da implantação da PNAU.

Com embasamento bibliográfico, serão buscadas e analisadas as propostas para conclusão dos objetivos apresentados.

Após o referencial teórico, serão realizadas entrevistas semi-estruturadas de questões abertas, com gestores e conhecedores do processo de atendimento do SAMU-192 Porto Alegre, a fim de delinear as etapas do processo em estudo. Será mapeado o processo desde a origem do chamado até a chegada da ambulância na cena da ocorrência.

A última etapa contempla a proposta de um modelo de aferição dos tempos médios de atendimento do SAMU-192, com o intuito de mensurar os atendimentos primários e construir uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, para o preenchimento de lacunas operacionais e elevação dos níveis de qualidade do serviço ofertado à população.

A matriz contemplará nome do indicador, descrição, fórmula de cálculo, unidade de medida, fonte de dados, meta sugerida e observação, quando necessário.

Para estruturação da matriz, as informações serão construídas a partir da percepção do autor, com base nos conhecimentos adquiridos na análise documental e entrevistas realizadas. Para fins de proposição de metas, dada a limitação de acesso aos dados do serviço em estudo, serão utilizados os tempos publicados por CICONET (2015) e os parâmetros apresentados na literatura.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU - 192 é o componente pré-hospitalar da Rede de Atenção às Urgências do município de Porto Alegre.

Ele foi inaugurado em novembro de 1995, antes mesmo da instituição nacional do serviço, em 2003, pelo Ministério da Saúde. Inicialmente foi sustentado por uma cooperação técnica entre as esferas nacionais de Saúde do Brasil e da França, incorporando vários conceitos franceses, que foram adaptados à realidade brasileira.

O SAMU-192 Porto Alegre possui 15 unidades móveis para atendimento de urgência, sendo 12 de suporte básico de vida e três de suporte avançado de vida, distribuídas de forma descentralizada no município de Porto Alegre, visando um atendimento rápido e de qualidade aos chamados da população Porto-alegrense.

O serviço conta ainda com CRMU própria, que funciona junto à sede administrativa do SAMU – 192 de Porto Alegre e cobre apenas os chamados provenientes do município de Porto Alegre.

4.1 O Processo de Atendimento dos Chamados ao SAMU - 192 Porto Alegre

O processo de atendimento dos chamados ao SAMU – 192 Porto Alegre inicia pela discagem do número ‘192’ pela população. A ligação é recebida na central telefônica do SAMU - 192, que distribui sequencialmente ao grupo de ramais de atendimento disponíveis. Esse chamado é registrado automaticamente no banco de dados do sistema de regulação SAPH – True e é exibido na tela de recepção de chamado do TARM.

O atendimento inicia pela recepção do chamado pelo TARM. A primeira interlocução com o solicitante é realizada por esse profissional. O solicitante dialoga com o TARM e expõe seu pedido de socorro. Nesse momento, o TARM avalia se a ligação é realmente um pedido de socorro ou não. Em sendo, o TARM obtém as informações básicas de atendimento, como: nome do solicitante e da vítima – quando se tratar de pessoas distintas -, número de telefone – conferindo com o número que aparece automaticamente na tela de regulação -, idade aproximada e sexo da vítima, endereço e pontos de referencia, que contribuam para localização do chamado e expressão da queixa principal; preenche o formulário do chamado e orienta o solicitante quanto ao atendimento médico. Caso contrário, o TARM classifica a ligação em uma das opções possíveis: informação, engano, fora da área de abrangência, trote,

interrompida ou repetida, procede as orientações pertinentes a cada situação e encerra o diálogo.

Ao identificar que a ligação é um pedido de socorro, a ligação é classificada como “em regulação” e depois de anotados os dados de abertura de chamado, ela é transferida, via sistema, aos postos de trabalho dos médicos reguladores, para avaliação do pedido de socorro e tomada de decisão sobre o envio de recursos e orientações ao solicitante. A regulação médica recebe sinalização sonora e visual para o atendimento do chamado. Com base na queixa informada pelo solicitante e na indicação da ligação em espera, a ligação é capturada por um dos MRs e o atendimento do chamado é priorizado.

Recebida a transferência da ligação telefônica, com chamado aberto e preenchido pelo TARM, o médico regulador inicia o diálogo com o solicitante. A partir das informações recebidas acerca das condições de saúde da vítima, o MR presume a natureza do agravo (tipo de socorro e afecção presumidos), avalia a gravidade da situação e classifica a solicitação.

Encerrada a regulação médica, ou mesmo ainda durante o diálogo, o MR toma a decisão pelo envio ou não de recurso. O MR decide o tipo de ambulância a ser enviado, podendo decidir pelo deslocamento de uma USB, uma USA ou de ambas as unidades móveis de urgência. O MR pode ainda decidir pelo não envio de recursos, procedendo apenas a orientação de que o solicitante busque atendimento por meios próprios, por entender que o caso não apresenta risco de vida para vítima, não carecendo assim de atendimento de urgência.

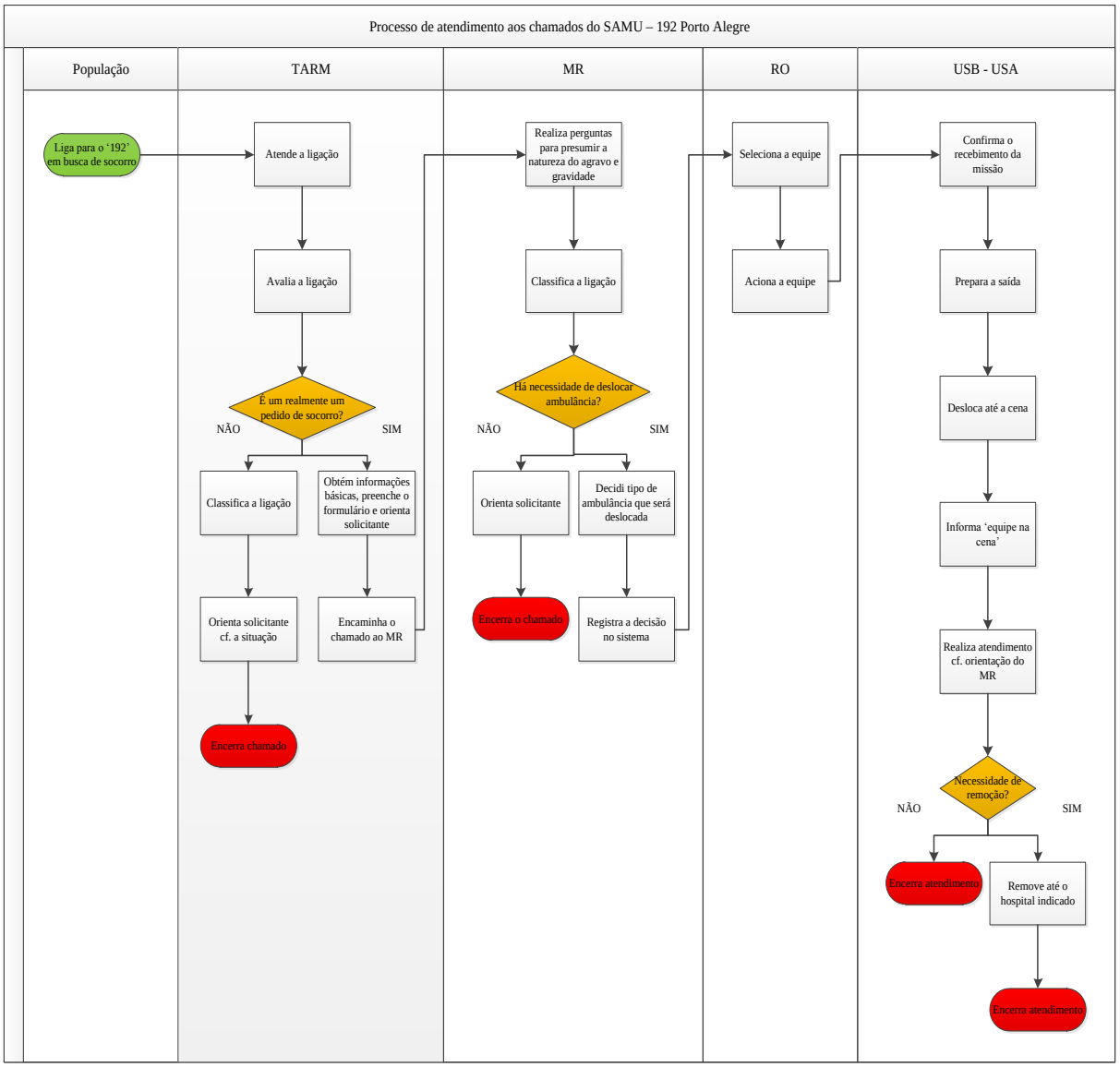
Comunicado da decisão do MR do tipo de recurso a ser enviado, o RO passa a atuar. Compete ao RO selecionar a equipe para o atendimento, observando tipologia de equipe indicada pelo MR (básica ou avançada), disponibilidade e proximidade do local da ocorrência das equipes. Selecionada a equipe, compete ainda ao RO o despacho da ambulância, através da comunicação à equipe da existência da ocorrência, bem como o acompanhamento dos movimentos dessa equipe durante todo o atendimento ao chamado.

Ao ser comunicada de uma ocorrência, a equipe prepara-se para saída. O transcurso desse intervalo de tempo, entre o recebimento da informação para atender a ocorrência e a partida da equipe é denominado de tempo de mobilização da equipe. Passado esse tempo, a equipe se desloca até o local de atendimento. Ao chegar ao local, a equipe comunica sua chegada ao RO e finalmente, inicia o atendimento, sob orientação da mesa reguladora.

O chamado é encerrado após o atendimento da equipe no local da cena ou pela remoção da vítima para hospital de referência.

O fluxograma apresentado na figura 1resume o processo como um todo:

Figura 1 – Fluxograma do processo de atendimento aos chamados do SAMU – 192 Porto Alegre



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Proposta de Matriz de Indicadores

A comunicação entre as partes do processo se dá por meio de *smartphones* e rádio *trunking*. As informações são tratadas pelo sistema SAPH - True. Todas as ligações telefônicas feitas ao '192' são registradas e gravadas pelo software. Os registros geram informações que resultam em relatórios, com estruturas previamente formatadas. Há ainda a possibilidade de apuração de novas informações, com cruzamentos de dados e outras que não as estabelecidas pelos relatórios.

O sistema informatizado da central de regulação foi idealizado de modo a permitir os

registros de cada etapa do atendimento, traduzindo as práticas durante todo o processo de atendimento.

Logo, tendo por fonte de dados os registros do SAPH – True e considerando a relevância da variável ‘tempo’ na avaliação de serviços móveis de urgência, propõe-se uma matriz de indicadores que permita mensurar o tempo resposta total de atendimento do SAMU-192 Porto Alegre, a partir da estratificação dos tempos de cada etapa do atendimento, contribuindo para identificação dos principais gargalos desse processo.

4.2.1 Tempo médio de atendimento inicial do chamado

O indicador ‘Tempo médio de atendimento inicial do chamado’ mede o tempo médio, em segundos, entre o toque do telefone na central telefônica do SAMU – 192 de Porto Alegre e o efetivo atendimento da ligação pelo TARM. Conforme preconizado pela ANATEL, sugere-se que esse tempo seja inferior a 10 segundos.

Ele é calculado pelo somatório dos tempos entre o toque do telefone e o atendimento do TARM dividido pelo número total de ligações recebidas e sua mensuração permite identificar um possível congestionamento nos ramais disponíveis da central telefônica do SAMU – 192 Porto Alegre, retardando ou mesmo impossibilitando o contato da população com o serviço.

4.2.2 Tempo médio de abertura do chamado pelo TARM

Capaz de apontar a necessidade de capacitação e de avaliação psicológica do TARM, o indicador ‘Tempo médio de abertura do chamado pelo TARM’ dá luz ao possível desconhecimento do profissional sobre a rotina de trabalho e seu despreparo para manejar a ansiedade do solicitante ou ainda quantitativo insuficiente de profissionais para atendimento. O indicador mede o tempo médio transcorrido entre o acolhimento da ligação, a saudação ao solicitante e a coleta dos dados do chamado (identificação e queixa principal ou expressão da demanda) pelo TARM, através do somatório dos tempos do atendimento do TARM e a transferência da ligação ao MR dividido pelo número total de ligações.

Para fins de cálculo desse indicador, serão consideradas apenas as ligações classificadas como ‘pedido de socorro’ e sugere-se, como meta, que essa etapa seja concluída em até um minuto.

4.2.3 Tempo médio de transferência da ligação do TARM para o MR

O indicador ‘Tempo médio de transferência da ligação do TARM para o MR’ mede o tempo médio transcorrido entre a transferência do chamado pelo TARM até o início do diálogo entre MR e o solicitante. O cálculo do indicador se dá através do somatório dos tempos entre a transferência da ligação e o atendimento do MR divididos pelo número total de ligações. Sua mensuração é fundamental para identificar um possível comportamento desidioso da equipe médica de plantão ou sinalizar a necessidade de realização de estudos de dimensionamento de pessoal e/ou processos de trabalho.

Transferida a ligação pelo TARM, ela deve ser acolhida pelo MR, no menor tempo possível. Por isso, sugere-se que a conclusão dessa etapa ocorra em até 10 segundos.

4.2.4 Tempo médio de decisão do MR

A análise do ‘Tempo médio de decisão do MR’ permite, basicamente, avaliar o MR quanto a sua desenvoltura durante a regulação, sinalizando a necessidade ou não de treinamento. Ele mede o tempo médio empregado pelo MR no diálogo com solicitante até a tomada de decisão sobre o tipo de socorro a ser enviado. Propõe-se que essa etapa não ultrapasse dois minutos.

Para fins de cálculo desse indicador será considera a primeira decisão médica e apenas os chamados classificados como ‘necessários e possíveis’, a partir do somatório dos tempos entre o atendimento do MR e o registro da primeira decisão dividido pelo número total de ligações.

4.2.5 Tempo médio de comunicação do RO

O tempo médio despendido tempo transcorrido entre a ordem do MR para deslocar equipe até a comunicação do RO à equipe selecionada constitui o indicador ‘Tempo médio de comunicação do RO’. Ele é calculado pelo somatório dos tempos entre o registro da decisão 'necessário e possível' e a comunicação à equipe dividido pelo número total de ligações e pode identificar a displicência do RO e das equipes e problemas com os equipamentos de comunicação: *smartphones* e rádios *trunking*. Sugere-se que essa etapa seja concluída em até 40 segundos.

4.2.6 Tempo médio de mobilização da equipe

Apropriado para avaliar a postura e o comprometimento dos profissionais das equipes para com o serviço e a condição de acesso dessas equipes e suas ambulâncias, o indicador ‘Tempo médio de mobilização da equipe’ mede o intervalo de tempo entre o recebimento da missão para atendimento e a partida da equipe para tal, através do somatório dos tempos entre a comunicação da equipe e a partida para a missão dividido pelo número total de ligações. Como meta, sugere-se que essa etapa não ultrapasse dois minutos.

4.2.7 Tempo médio de deslocamento da equipe

O indicador ‘Tempo médio de deslocamento da equipe’ mede o tempo de deslocamento da equipe da posição inicial (base ou outro local) até a comunicação de sua chegada à cena de atendimento. Apesar de um indicador com deveras influencias do ambiente externo, em especial das condições de tráfego, ele colabora para constatar velocidade inadequada de deslocamento das equipes, captura incorreta de endereços e atrapalhação na sua localização, seja por falha humana ou mecânica e posição geográfica das bases. Calculado pelo somatório dos tempos entre a partida da equipe e sua chegada à cena de atendimento dividido pelo número total de ligações, sugere-se, como meta, que essa etapa seja concluída em tempo inferior a nove minutos.

Para fins de cálculo dos indicadores ‘Tempo médio de mobilização da equipe’ e ‘Tempo médio de deslocamento da equipe’ serão considerados a comunicação de saída e chegada das equipes ao RO registradas no *smartphone*.

4.2.8 Tempo médio de resposta total

O indicador ‘Tempo médio de reposta total’ é a melhor representação de um serviço móvel de urgência. Expressa ainda o resultado dos tempos obtidos nas diferentes etapas do processo de atendimento. Ele mede o tempo transcorrido desde o atendimento da ligação telefônica pelo TARM até a chegada da equipe no local de atendimento, através do somatório dos tempos médios de todas as etapas do processo de atendimento, convertidas em minutos.

Para o indicador, sugere-se o atendimento da meta já definida anteriormente, na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2018 – 2021: tempo inferior a 15 minutos.

O quadro abaixo apresenta a matriz proposta resumida:

Quadro 1 – Proposta de Matriz de Indicadores de tempo SAMU – 192 Porto Alegre

Indicador	**Descrição do Indicador**	**Fórmula de Cálculo**	**Unidade de Medida**	**Meta**	**Fonte Dados**
Tempo médio de atendimento inicial do chamado - T1	Mede o tempo médio entre o toque do telefone na central telefônica do SAMU – 192 de Porto Alegre e o efetivo atendimento da ligação pelo TARM.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre o toque do telefone e o atend. do TARM}}{\text{Nº total de ligações}}$	segundo	<=10	SAPH - True
Tempo médio de abertura do chamado pelo TARM - T2	Mede o tempo transcorrido entre o acolhimento da ligação, a saudação ao solicitante e a coleta dos dados do chamado (identificação e queixa principal ou expressão da demanda) pelo TARM.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre atend. do TARM e a transf. da ligação ao MR}}{\text{Nº total de ligações}}$	minuto	<=1	SAPH - True
Tempo médio de transferência da ligação do TARM para o MR - T3	Mede o tempo transcorrido entre a transferência do chamado pelo TARM até o início do diálogo entre MR e o solicitante.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre a transf. da ligação e o atend. do MR}}{\text{Nº total de ligações}}$	segundo	<=10	SAPH - True
Tempo médio de decisão do MR - T4	Mede o tempo empregado pelo MR no diálogo com solicitante até a tomada de decisão sobre o tipo de socorro a ser enviado.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre o atend. do MR e o registro da primeira decisão}}{\text{Nº total de ligações}}$	minuto	<=2	SAPH – True
Tempo médio de comunicação do RO - T5	Mede o tempo despendido tempo transcorrido entre a ordem do MR para deslocar equipe até a comunicação do RO à equipe selecionada.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre o registro da decisão 'NP' e a comunic. da equipe}}{\text{Nº total de ligações}}$	segundo	<=40	SAPH - True
Tempo médio de mobilização da equipe - T6	Mede o intervalo de tempo entre o recebimento da missão para atendimento e a partida da equipe para tal.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre a comunic. da equipe e a partida para a missão}}{\text{Nº total de ligações}}$	minuto	<=2	SAPH - True
Tempo médio de deslocamento da equipe - T7	Mede o tempo de deslocamento da equipe da posição inicial (base ou outro local) até a comunicação de sua chegada à cena de atendimento.	$\frac{\Sigma \text{ dos tempos entre a partida da equipe e sua chegada à cena de atend.}}{\text{Nº total de ligações}}$	minuto	<=9	SAPH - True
Tempo resposta total	Mede o tempo transcorrido desde o atendimento da ligação telefônica pelo TARM até a chegada da equipe no local de atendimento.	$\sum (T1 \times 60) + T2 + (T3 \times 60) + T4 + (T5 \times 60) + T6 + T7$	minuto	<=15	SAPH - True

Fonte: Elaborado pelo autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das transformações no modelo de atenção à saúde, é inquestionável a importância do SAMU - 192 na redução da morbi - mortalidade dos atendimentos de urgência à população. Garantir que esse serviço seja realizado no menor tempo possível, lidando com restrições inerentes ao sistema, é um dos muitos desafios existentes na saúde pública.

O tempo resposta está diretamente associado à qualidade do serviço prestado. Nota-se uma preocupação com o tempo final, porém sem um olhar crítico para o tempo de cada etapa. O próprio sistema é formatado como um mecanismo de despacho de ambulâncias e não de análise de processos.

Infere-se que este estudo conseguiu atingir seus objetivos. Em relação ao primeiro objetivo específico, que almejava a revisão da literatura e da legislação nacional a respeito da temática em estudo, ele foi atingido através da consulta a um considerável volume de materiais disponibilizados em meio eletrônico, em especial na base de dados do Google Acadêmico, que aborda o assunto. Com base nos conhecimentos adquiridos na análise documental e entrevistas realizadas, foi possível o atingimento do segundo e terceiro objetivos específicos. O segundo objetivo específico propunha o mapeamento das etapas do processo de atendimento dos chamados primários ao SAMU - 192 de Porto Alegre. As etapas foram detalhadas em ordem cronológica de acontecimento e representadas graficamente através de construção de fluxograma. Por fim, o terceiro objetivo específico desejava propor uma matriz de indicadores capaz de permitir a análise do processo de atendimento dos chamados do SAMU - 192 de Porto Alegre. A matriz foi construída tendo por base os principais tempos de atendimento aos chamados primários recebidos pelo serviço e formatada com informações básicas para sua implantação futura.

A partir dos resultados encontrados, pode-se afirmar que a análise dos tempos de cada etapa do processo de atendimento é uma importante ferramenta, que se aproveitado pela gestão, para garantia da redução do tempo resposta total e para qualificação do serviço prestado.

Espera-se que esse estudo possa fomentar mudanças, a fim de viabilizar a implantação da matriz de indicadores proposta, realizando as adequações necessárias ao sistema SAPH – True, para computação dos tempos envolvidos, permitindo que a rotina do SAMU – 192 de Porto Alegre seja explorada de maneira mais detalhada, contribuindo para proposição de alternativas que favoreçam a qualificação do serviço como todo.

As limitações encontradas para realização desse estudo estão relacionadas aos prazos para aprovação das questões éticas do estudo, impossibilitando assim o teste da matriz proposta.

Contudo, embora o tempo resposta seja um importante indicador do serviço pré-hospitalar, não deve ser o único marcador utilizado. A associação com indicadores de outras naturezas permitirá uma aferição mais fidedigna do serviço. Não se esgota aqui a gama de possibilidades de estudos nessa área, ainda bastante carente de pesquisas no Brasil, pelo menos daquelas com o olhar sistêmico sobre o serviço. Todo esforço exercido em prol da preservação da vida humana são imprescindíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção às Urgências**. 3.ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.600, de 7 de julho de 2011. Reformula a Política Nacional de Atenção às Urgências e institui a Rede de Atenção às Urgências no Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 2011. Seção 1, p. 69-70.

BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria nº 1.010, de 21 de maio de 2012. Redefine as diretrizes para a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) e sua Central de Regulação das Urgências, componente da Rede de Atenção às Urgências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 maio 2012. Seção 1, p. 87-90.

BRITO, Milton Cirilo. **A satisfação do cliente no atendimento móvel de urgência-SAMU/192**. 2005

CABRAL, Amanda Priscila de Santana. Um termômetro do Sistema Único de Saúde-o serviço de atendimento móvel de urgência (SAMU-192: análise do modelo em uma cidade do Nordeste Brasileiro. 2007.

CASCARDO, Drianeyde Criseme de Lima. Guia de procedimentos e dicas para atendimento telefônico. 2013.

CICONET, Rosane Mortari. Tempo resposta de um serviço de atendimento móvel de urgência. 2015.

DANTAS, Rodrigo Assis Neves et al. Instrumento para avaliação da qualidade da assistência pré-hospitalar móvel de urgência: validação de conteúdo. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 49, n. 3, p. 380-386, 2015.

DE OLIVEIRA VILELA, Lailah Vasconcelos; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Os mecanismos de controle da atividade no setor de teleatendimento e as queixas de cansaço e esgotamento dos trabalhadores Control mechanisms in a telemarketing call center and workers' complaints. **Cad. Saúde Pública**, v. 20, n. 4, p. 1069-1078, 2004.

DE SOÁREZ, Patrícia Coelho; PADOVAN, J. L.; CICONELLI, R. M. Indicadores de saúde no Brasil: um processo em construção. **RAS**, v. 7, p. 27, 2005.
DESTRI JUNIOR, Jorge. Sistema de apoio à decisão espacial aplicado ao serviço de atendimento móvel de urgência em vias de trânsito. 2005.

D'INNOCENZO, Maria; ADAMI, Nilce Piva; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. O movimento pela qualidade nos serviços de saúde e enfermagem. **Revista Brasileira de**

Enfermagem, 2006.

DOURADO, Eliana Maria Ribeiro. Análise da Política Nacional de Atenção às Urgências: uma proposta. 2015.

DUARTE, Sebastião Junior Henrique; DE LUCENA, Bruno Brandão; MORITA, Lia Hanna Martins. Atendimentos prestados pelo serviço móvel de urgência em Cuiabá, MT, Brasil. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 13, n. 3, p. 502-7, 2011.

GERBER, Adriano Schaun. Análise dos sistemas de trabalho do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência-SAMU sob a ótica sociotécnica. 2010.

LOPES, Sérgio Luiz Brasileiro; FERNANDES, Rosana Joaquim. Uma breve revisão do atendimento médico pré-hospitalar. **Medicina (Ribeirão Preto. Online)**, v. 32, n. 4, p. 381-387, 1999.

MARQUES, Lara Dinis da Rosa. Situação de saúde do município de Panambi: avanços e desafios para a gestão. 2015.

MATTOS, Ruben Araujo de et al. O SAMU, a regulação no Estado do Rio de Janeiro e a integralidade segundo gestores dos três níveis de governo. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 22, p. 141-160, 2012.

ORTIGA, Angela Maria Blatt et al. Avaliação do serviço de atendimento móvel de urgência em Santa Catarina. 2014.

PEQUENO, Gutenberg Alves. Elaboração e validação de instrumento para avaliação do serviço de atendimento móvel de urgência sob a ótica do usuário. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano Municipal de Saúde 2018-2021. 2017.

PISCO, Luis Augusto. A avaliação como instrumento de mudança. **Cien Saude Colet**, v. 11, n. 3, p. 566-568, 2006.

PORTELA, Flávia Fernandes. Construção e validação de instrumento para avaliação da qualidade dos processos e resultados do serviço de atendimento móvel de urgência relacionadas ao acidente vascular cerebral. 2017.

SILVA, Juliana Guimarães et al. Atendimento pré-hospitalar móvel em Fortaleza, Ceará: a visão dos profissionais envolvidos. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 12, n. 4, p. 591-603, 2009.

SCHOUT, Denise; NOVAES, Hillegonda Maria Dutilh. Do registro ao indicador: gestão da produção da informação assistencial nos hospitais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 4, 2007.

SILVESTRE, Alexandra Lunardon. Avaliação da estrutura do serviço de atendimento móvel de urgência (SAMU) de um Município da Região Metropolitana de Curitiba-PR. 2016.

TANAKA, Oswaldo Yoshimi; TAMAKI, Edson Mamoru. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 821-828, 2012.

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO:

Proposta de uma ferramenta para Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí/RS

Cíntia Tedesco Coelho[1]
Dr. Samuel Bonato[2]

RESUMO

Os servidores públicos representam o poder público para a população. Considerando que os servidores da Prefeitura Municipal de Gravataí/RS, especificamente da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social são avaliados apenas nos três primeiros anos, através do estágio probatório faz se importante a implementação de uma ferramenta de avaliação de desempenho. Visando a melhoria no desempenho e na qualidade de vida no trabalho, a avaliação de desempenho seria um feedback as ações do servidor. O presente trabalho pesquisou três ferramentas de avaliação de desempenho, escolhendo dentre elas, a escala gráfica descontínua para um pré-teste com três servidores, que estão no cargo de coordenação. Após as três avaliações realizou-se um encontro para feedback com a gestora, onde pontos positivos e sugestões de melhoria (na ferramenta) foram relatadas o que gerou modificações na avaliação de desempenho. A ferramenta foi considerada de extrema importância, e pretende-se implementar em toda Secretaria Municipal da Família e Assistência Social.

PALAVRAS-CHAVES: Avaliação de Desempenho; Serviço Público.

ABSTRACT

Public servants represent public power for the population. Considering that the servers of the City Hall of Gravataí / RS, specifically the Municipal Department of Family and Social Assistance are evaluated only in the first three years, through the probationary stage makes it important to implement a performance evaluation tool. Aiming at improving performance and quality of life at work, performance evaluation would be a feedback to the server's actions. The present work investigated three

[1] Pós Graduanda do curso de Especialização de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande – FURG através da Universidade Aberta do Brasil – UAB do Polo de Santo Antônio da Patrulha/RS.
[2] Doutor em Engenharia de Produções pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Professor Pesquisador na Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

performance evaluation tools, choosing among them the discontinuous graphical scale for a pre-test with three servers, which are in the coordinating position. After the three evaluations, a feedback meeting was held with the manager, where positive points and improvement suggestions (in the tool) were reported, which led to changes in the performance evaluation. The tool was considered of extreme importance, and it is intended to be implemented throughout the Municipal Department of Family and Social Assistance.
KEY WORDS: Performance Evaluation; Public service.

1- INTRODUÇÃO

O Serviço Público no Brasil garante que os direitos fundamentais dos cidadãos como direito a saúde, educação, e a segurança, possam ser acessados. A garantia desta ação se dá através dos servidores públicos, que representam o poder público para a população. Considerando que os servidores da Prefeitura Municipal de Gravataí/RS são avaliados apenas nos três primeiros anos, através do estágio probatório faz se importante a implementação de uma ferramenta de avaliação de desempenho.

Segundo Motta (2005) a avaliação de desempenho nas organizações é um instrumento de suma importância para as organizações que pretendem analisar os processos de trabalho e as metas que os funcionários precisam alcançar, pois, é através da avaliação que pode ser observado o desenvolvimento produtivo de uma organização.

Levando-se em consideração que a avaliação de desempenho é uma ferramenta que busca conhecer e medir o desempenho dos indivíduos na organização, estabelecendo uma comparação entre o desempenho esperado e o apresentado por esses indivíduos (LOTTA, 2002). A avaliação de desempenho no serviço público complementaria as avaliações do estágio probatório. Visando a melhoria no desempenho e na qualidade de vida no trabalho, a avaliação de desempenho seria um feedback as ações do servidor.

Os servidores públicos municipais da cidade de Gravataí/RS que fazem parte da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social são regidos pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais e avaliados apenas pelo estágio probatório. O tema escolhido refere-se à Identificação de uma ferramenta de

avaliação de desempenho para ser utilizada pelos servidores da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí/RS. O presente trabalho procura responder “Qual a ferramenta pode ser utilizada para avaliar o desempenho dos servidores da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí?”

O objetivo geral deste trabalho é Implementar uma ferramenta de avaliação de desempenho adequada para os servidores da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí. Tendo como objetivos específicos: I- Identificar ferramentas de avaliação de desempenho que possam ser implementadas no serviço público; II- Validar a ferramenta escolhida através de um pré-teste e III- Propor a implementação da ferramenta para toda a Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí.

A primeira seção do presente trabalho apresenta o referencial teórico, a segunda seção a metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho, a terceira seção os resultados encontrados e a última seção as considerações finais sobre a pesquisa.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Lotta (2002) em um ambiente competitivo na era da globalização a área de recursos humanos surge como um fator estratégico para o desenvolvimento das organizações. Considerando o ambiente público ainda retrógrado perante os avanços mundiais, tem-se na área de recursos humanos uma importante aliada para adequar a realidade pública aos novos paradigmas administrativos que objetivam por eficiência, baixo custo, rapidez e bons serviços.

De acordo com Lotta (2002) do funcionário da área pública é esperado um direcionamento para as ações, com o propósito de realizar. Espera-se que ao invés de apenas seguir regras o servidor assuma responsabilidades e não seja um sujeito passivo dentro da instituição.

A sociedade vem exigindo que os serviços públicos sejam de qualidade e para que isso aconteça é necessário investimento na qualificação dos servidores. Neste contexto a avaliação de desempenho pode assumir um papel transformador, mudando a postura dos servidores, se inserindo como parte da organização (SANCHES ET AL., 2015).

> No Brasil, a avaliação de desempenho foi instituída na administração pública pela Lei do Reajustamento, de 1936. Esta lei lançou as bases de uma administração de pessoal racional, institucionalizando o sistema de mérito e firmando as diretrizes do primeiro plano de classificação de cargos (SANCHES ET AL., 2015).

A avaliação de desempenho consiste em um método destinado a quantificação da eficiência e da eficácia das ações desempenhadas, e sua aplicação objetiva aprimorar os processos de trabalho, valorizar os funcionários, acompanhando suas atribuições nos cargos, podendo identificar pontos fortes e fracos do indivíduo e da instituição, considerando o que precisa ser mantido, ou melhorado. Um programa de avaliação de desempenho possibilita a aferição do mérito para o desenvolvimento do servidor na carreira, mas além disso, consegue identificar as dificuldades, as necessidades do setor e do indivíduo, e aponta os pontos para capacitação e qualificação dos servidores (SANCHES ET AL., 2015). Muitas vezes os resultados obtidos na avaliação de desempenho nem sempre são utilizados pelas organizações para melhorá-las, algumas vezes os dados são contabilizados apenas para progressão por merecimento, com intuito de aumento salarial (FEITOSA; LIMA, 2016). A avaliação de desempenho é um processo de comunicação que analisa o comportamento do empregado e como ele desempenha o cargo que ocupa (PONTES, 1996 APUD PEIXER; BARATTO, 2008).

> O serviço público brasileiro acaba refletindo parte da cultura do país quanto a valores sociais ligados ao reconhecimento do mérito individual e as práticas de avaliação e medição de desempenho profissional. Devido a fatores culturais, os integrantes do serviço público podem comportar-se repudiando instrumentos que os avaliem e mensurem seus desempenhos, interpretando-os como ofensivos (NOGUEIRA, 2008).

De acordo com Narducci et al., 2006 apud Nogueira, 2008, considerando que servidores efetivos geralmente ingressam por concurso público é comum observar posicionamentos contrários a prática da avaliação de desempenho, por considerarem que por serem concursados, já foram avaliados.

Na Prefeitura Municipal da cidade de São Paulo a avaliação de desempenho tem caráter obrigatório, estabelecido por lei, e, regulamentada pelo estatuto do servidor municipal da referida cidade. Os servidores são avaliados anualmente e a avaliação está ligada a promoção por merecimento, sendo que após os funcionários atingirem o grau “E” deixam de ser avaliados. A avaliação ocorre por meio de um instrumento padronizado enviado pelo órgão de recursos humanos. A chefia imediata se responsabiliza por avaliar o servidor de acordo com os critérios do

formulário. O instrumento utilizado é uma avaliação de desempenho por escala gráfica que consiste em dar notas a itens como liderança, planejamento, conhecimento do trabalho, pontualidade entre outros (LOTTA, 2002).

De acordo com Peixer e Baratto (2008), a avaliação de desempenho no serviço público objetiva levantar as deficiências que impedem que a organização alcance seus fins e auxilia no desempenho do servidor, encaminhando para treinamento, e reconhecimento para fins de promoção. A força de trabalho dos servidores tem como princípios a eficiência, a eficácia, a inteligência, e objetiva a produtividade, sendo que a ineficiência e a ineficácia refletem na própria equipe.

As diretrizes para a reformulação e implantação do processo de avaliação de desempenho devem levar em consideração a percepção no reconhecimento do desempenho humano como fator impulsionador do sucesso da organização e como instrumento que subsidie as ações de melhoria organizacional, e as necessidades de mudanças (LOTTA, 2002).

A avaliação de desempenho sendo considerada mais na perspectiva da aprendizagem do que de punição não significa tolerar o mau desempenho. O setor público possui características que dificultam a utilização da avaliação de desempenho com a mesma objetividade e aplicabilidade utilizada no setor privado. O setor privado possui como objetivo o lucro enquanto que no setor público considera-se objetivos a cidadania, a imparcialidade e a justiça (SUZUKI; GABBI, 2013).

Existem vários tipos de avaliação de desempenho, porém para delimitação deste trabalho utilizou-se três tipos, ou seja, três ferramentas utilizadas em gestão de pessoas. Segundo Aguiar et al. (2017), a escala gráfica consiste em um formulário no qual as linhas representam os fatores que estão sendo avaliados e as colunas os fatores que estabelecem os comportamentos, atitudes, habilidades e conhecimentos valorizados pela instituição. Para delimitação do tipo de escala gráfica foi utilizada a escala gráfica descontínua que consiste em escalas que as marcações já estão previamente definidas, onde o avaliador precisa somente escolher a opção que melhor se encaixe na condição do avaliado (CHIAVENATO 2000 APUD OLIVEIRA, 2012).

Outra ferramenta seria a escolha forçada que foi desenvolvida durante a segunda guerra a fim de escolher os oficiais a serem promovidos pelo exército. Trata-se de um formulário organizado em bloco de duas ou quatro frases onde o

avaliado escolhe de maneira forçada qual a frase que melhor se aplica ao seu desempenho (AGUIAR ET AL., 2017).

E, a avaliação 360º sendo uma ferramenta utilizada na avaliação de desempenho que se diferencia das demais, pois possibilita a minimização da tendenciosidade e da subjetividade. Ela tem por finalidade oferecer o feedback (retorno) de todas as fontes, incluindo supervisores, colegas, subordinados, a própria pessoa e clientes (AGUIAR ET AL., 2017).

Cabe destacar que dentre as ferramentas pesquisadas (escala gráfica, escolha forçada e avaliação 360º) a metodologia escolhida para avaliação de desempenho utilizada no pré-teste foi a escala gráfica descontínua. É importante salientar que foram realizadas adaptações a escala gráfica apresentada pelo autor a fim de adequar com a realidade do local de trabalho.

3- METODOLOGIA

Uma das metodologias utilizadas no presente trabalho foi a pesquisa bibliográfica que possibilitou identificar as ferramentas de avaliação de desempenho que poderiam ser implementadas no serviço público. A pesquisa bibliográfica foi realizada em artigos científicos, entre os anos de 2000 a 2017 com as palavras chaves avaliação de desempenho e serviço público. A pesquisa bibliográfica teve como finalidade obter três ferramentas utilizadas em avaliação de desempenho que pudessem ser utilizadas para os servidores da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí. Destas três ferramentas uma foi escolhida para aplicação em um pré-teste, a escala gráfica descontínua.

A Secretaria Municipal da Família e Assistência Social ocupa um espaço importante na Prefeitura Municipal de Gravataí, assumindo o compromisso ético e político de promover o caráter público da seguridade social estabelecido na Constituição Federal de 1988, suas ações são regulamentadas pela Lei Orgânica da Assistência Social e pela Política Nacional de Assistência Social. No compromisso do município para com a Política de Assistência Social da cidade, a Secretaria Municipal da Família e Assistência Social assume a atribuição de implantar o Sistema Único de Assistência Social como sistema articulador e provedor de ações de Proteção Social Básica e Especial, afiançador de seguranças sociais, com monitoramento e avaliação de suas ações, processos e resultados, de modo a obter

maior eficiência e eficácia nos investimentos públicos e efetividade no atendimento à população.

Para validar a ferramenta de avaliação de desempenho escolhida, a escala gráfica descontínua (apêndice 1), foi realizado um pré-teste. Cabe salientar que foram feitas adaptações ao modelo de escala gráfica do autor. Em que a gestora da Proteção Social Especial foi capacitada em um encontro presencial estando treinada para aplicação da ferramenta de avaliação de desempenho escolhida em três servidores (no cargo de coordenação), que compõem sua equipe. Após a aplicação foi realizado um encontro presencial, para feedback, com a gestora que aplicou o pré-teste, para avaliação da eficácia, discussão dos resultados, e levantamento de pontos a serem melhorados na ferramenta. A partir da discussão sobre a ferramenta, a mesma foi alterada para adequação a realidade.

A fim de propor que a ferramenta de avaliação de desempenho escolhida, a escala gráfica descontínua, seja implementada para toda a Secretaria da Família e Assistência Social, que atualmente é composta por mais de cem servidores (entre funcionários em cargo de confiança, servidores estatutários, e tercerizados), a ferramenta de avaliação de desempenho será apresentada ao Secretário Municipal da Família e Assistência Social. Com a proposta de capacitar os Diretores da Secretaria para que apliquem a ferramenta com os coordenadores de suas equipes. Na sequência faz-se necessário repensar a avaliação de desempenho para adequação a realidade dos servidores que não exerçam o cargo de coordenação. E, após aplicação aos demais servidores. Cabe salientar que a implementação é explicada de forma mais descritiva nos resultados e discussões no subtítulo proposta para implementação.

4- RESULTADOS E DISCUSSÕES

A avaliação de desempenho consiste em um método destinado a quantificação da eficiência e da eficácia das ações desempenhadas, e sua aplicação objetiva aprimorar os processos de trabalho, valorizar os funcionários, acompanhando suas atribuições nos cargos, podendo identificar pontos fortes e fracos do indivíduo e da instituição, considerando o que precisa ser mantido, ou melhorado (SANCHES ET AL., 2015).

A aplicação da ferramenta de avaliação de desempenho, escala gráfica descontínua, (apêndice 1) no pré-teste ocorreu em três servidores, que estão no cargo de coordenação, utilizou-se as dependências da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social, com a aplicação pela gestora da Proteção Especial. Após as três aplicações da ferramenta, realizou-se um encontro para feedback, onde pontos positivos e sugestões de melhoria (na ferramenta) foram relatadas o que gerou modificações na avaliação de desempenho (apêndice 2) para que possa ser utilizada a partir das sugestões trazidas no pré-teste.

No feedback da avaliação de desempenho, a escala gráfica descontínua, aparece como um instrumento positivo, que contribui para o desenvolvimento dos servidores e do funcionamento da Secretaria. Um momento de reflexão entre servidor e chefia, em que a prática pode ser analisada com a presença da chefia e servidor, o que muitas vezes em meio ao dia a dia não se tem este momento. A ferramenta foi considerada de extrema importância, tendo se em vista a possibilidade da continuidade do uso com as devidas modificações sugeridas a partir da aplicação no pré-teste. Segundo Sanches et al., 2015, a avaliação de desempenho pode assumir um papel transformador, mudando a postura dos servidores, se inserindo como parte da organização.

Alguns pontos na escala de gráfica descontínua, foram alterados como, por exemplo, a linha que trata sobre a quantidade do trabalho executado normalmente, este item foi excluído, pois em análise os trabalhos executados não tem como meta a quantificação (números), trabalhando com questões subjetivas dos usuários atendidos não sendo esta característica relevante para estes serviços nos quais estas coordenações avaliadas trabalham.

Em relação a linha que trata da qualidade do trabalho analisou-se que a qualidade do trabalho executado depende também do resultado da atuação de sua equipe, e que este item pode permanecer sem modificações. Considerou-se a palavra “excelente”, de difícil classificação, substituindo-se pela palavra “ótimo”, em todas as vezes que foi utilizada na avaliação. Na coluna “insatisfatório”, este termo foi trocado pela palavra “fraco”, sendo percebido como mais adequado neste caso. E na linha “qualidade” na coluna “fraco” a palavra “péssima” foi substituída por “fraca”, lendo-se “fraca qualidade no trabalho”. Na linha “grau de conhecimento” a palavra “aumenta” foi substituída por “busca”, ficando “conhece todo o trabalho e busca seus conhecimentos”. Na linha “motivação”, foi excluído a explicação (consegue

desenvolver a motivação na equipe). Na linha “envolvimento, interação”, substituiu-se a palavra “envolvimento” por “integração” ficando “integração e interação” como item a ser analisado.

As questões descritivas foram consideradas de extrema importância, tendo sido utilizados a descrição dos pontos positivos e a descrição dos pontos a melhorar. Não se utilizou as combinações (acordos), por não ter marcações na coluna “insatisfatório”, porém considera-se importante este item, com o acréscimo no final da frase de “se houver marcação na coluna Fraco”, ficando: “Combinações (acordos) a partir da avaliação (se houver marcação na coluna Fraco)”.

A validação da ferramenta de avaliação de desempenho deu-se com a aplicação do pré-teste e as modificações necessárias segundo o feedback com a gestora, considerando a ferramenta de avaliação de desempenho (apêndice 2) a ser utilizada para implementação na Secretaria da Família e Assistência Social de Gravataí/RS.

4.1- PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO

Para a implementação da escala gráfica descontínua, como ferramenta de avaliação de desempenho (apêndice 2) para toda a Secretaria da Família e Assistência Social, que atualmente é composta por mais de cem servidores, a avaliação de desempenho será apresentada ao Secretário Municipal da Família e Assistência Social em agosto de 2018.

Com a proposta de capacitar (treinar), no primeiro semestre de 2019, os Diretores da Secretaria para que apliquem a ferramenta com os coordenadores de suas equipes. E, após a aplicação com os coordenadores faz-se necessário novo feedback desta ferramenta de avaliação de desempenho para adequação aos demais servidores. E, no segundo semestre de 2019 serão capacitados os coordenadores da Secretaria para que apliquem junto aos servidores que compõem as equipes sob sua responsabilidade. Para demonstrar de forma mais descritiva segue abaixo cronograma de implantação da avaliação de desempenho para a Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (Quadro 1).

Quadro 1 – Cronograma de implantação da avaliação de desempenho para a Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí.

Mês/Ano	Atividades
Agosto/2018	Apresentação da avaliação de desempenho ao Secretário Municipal da Família e Assistência Social.
Janeiro/2019	Apresentação e capacitação da avaliação de desempenho aos Diretores da Secretaria (Diretora da Proteção Social Básica, Diretora da Proteção Social Especial e Diretora Administrativo e Financeiro).
Março a Agosto/2019	Aplicação da avaliação de desempenho pelos Diretores a todos os coordenadores da Secretaria.
Setembro/2019	Reunião dos Diretores da Secretaria com os coordenadores gerais para feeedback das aplicações aos coordenadores e adequação da escala gráfica descontínua aos demais servidores.
Outubro a Dezembro/2019	Aplicação da avaliação de desempenho a todos os servidores da Secretaria.

Fonte: Autor

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação de desempenho é uma ferramenta de extrema importância no setor de recursos humanos, especificamente no setor público, que normalmente tem como única avaliação o estágio probatório, esta realizada nos três primeiros anos após a posse em cargo público. Considerando que após o término do estágio probatório o servidor adquire estabilidade, não é mais realizada nenhuma avaliação das ações do servidor em sua função, com a proposta da implementação da avaliação de desempenho se traz uma nova proposta, de reflexão, de feedback as ações do servidor.

A avaliação de desempenho como ferramenta para reflexão dos processos de trabalho, das ações dos servidores pode-se fazer um contra ponto com o que se espera dele. Espera-se do serviço público um trabalho de qualidade, enquanto que nas empresas privadas a finalidade é o lucro nas instituições públicas espera-se que características como cidadania, eficiência, e eficácia prevaleçam no desempenho dos servidores.

A utilização de uma ferramenta de avaliação de desempenho no serviço público proporciona um feedback para o servidor de pontos positivos e a melhorar em relação a sua atuação em determinada função, não avalia-se as características pessoais e sim sua forma de atuação no local de trabalho.

No caso da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social de Gravataí a implementação da avaliação de desempenho como feedback as ações do servidor, com ênfase na reflexão dos pontos positivos e pontos a melhorar é de extrema

importância para o desenvolvimento dos servidores e do trabalho realizado na Secretaria. Em um segundo momento pode-se utilizar o resultado da avaliação de desempenho associada ao plano de carreira para que o servidor cresça em relação as classes com resultado em seu salário. Como no momento os servidores não tem plano de carreira específico para os servidores da Assistência Social, pretende-se implementar a avaliação de desempenho como forma de feedback buscando melhorar o desempenho dos servidores, assim como valorizando os pontos positivos e levantando pontos a serem melhorados visando o aprimoramento do trabalho.

6- REFERÊNCIAS

AGUIAR, E.; SANTOS, F.; RODRIGUES, F.P.; FERRAZ, F.; BASTOS, V.S. Avaliação de desempenho, ferramenta de apoio ao desenvolvimento profissional dos colaboradores nas empresas. Revista Gestão em Foco, 2017, 171-182.

FEITOSA, C.M.C.; LIMA, A.V.Q. Avaliação de desempenho no setor público fatores críticos e oportunidades de melhoria. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GÉSTION UNIVERSITÁRIA, XVI, Perú, 2016.

LOTTA, G.S. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. RAE-eletrônica, São Paulo, 2002.

MOTTA, C.C. Avaliação de desempenho. 2005. Monografia de Acadêmica (Graduação em Administração) – Centro Universítário de Brasília, Brasília.

NOGUEIRA, J.M.M. A avaliação de desempenho do servidor público brasileiro: uma análise da Lei nº 14.694 de 30/07/13, do Estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXII, 2008.

OLIVEIRA, N.F. Avaliação de desempenho nas organizações. 2012. Monografia para conclusão da Especialização em Pedagogia Empresarial – Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro.

PEIXER, E.; BARATTO J.S.M. Avaliação de desempenho do servidor público.2008.Trabalho de Conclusão da Especialização em Modernização da Gestão do Poder Judiciário – Universidade do Sul de Santa Catarina, Santa Catarina.

SANCHES, L.I.M.; VARGAS, K.S.; MOURA, G.L.; SILVA, A.H. Avaliação de desempenho no serviço público: um estudo em uma universidade federal. Revista Gestão e Conhecimento, v.9, n.1, 2015. p.1-12, jan./jul, 2015.

SUZIKI, J.A.N.; GABBI, L.V.B. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2010.

APÊNDICE 1

Avaliação de Desempenho

Nome: Data:
Local de Trabalho: Cargo:
Chefia Imediata:
Desempenho na função: Considere apenas o desempenho atual do funcionário na função.

	Excelente	Bom	Regular	Insatisfatório
Quantidade de trabalho executado normalmente	( ) Ultrapassa a exigência	( ) Frequentemente ultrapassa as exigências	( ) Satisfaz as exigências mas parcialmente	( ) Sempre abaixo das exigências
Qualidade do trabalho executado	( ) Trabalho de excelente qualidade	( ) Qualidade satisfatória no trabalho	( ) Não consegue atingir uma qualidade satisfatória na maioria das atividades	( ) Péssima qualidade do trabalho
Grau de conhecimento do trabalho	( ) Conhece todo o trabalho e aumenta seus conhecimentos	( ) Conhece o necessário	( ) Conhece parte do trabalho	( )Tem pouco conhecimento do trabalho
Cooperação Atitude com a chefia e com os colegas	( ) Excelente espírito de cooperação	( ) Procura colaborar	( ) Colabora apenas quando requisitado	( ) Demonstra relutância em colaborar
Criatividade Capacidade de criar	( ) Ótima capacidade de concretizar idéias e projetos novos	( ) Boa capacidade para concretizar ideias e projetos novos	( ) Tem dificuldade na concretização de novas ideias ou projetos	( ) Não consegue efetivar idéias ou projetos novos
Realização das Atividades diárias	( ) Excelente capacidade de realização das atividades	( ) Boa capacidade de realizar	( ) Apresenta dificuldade em realizar as atividades diárias	( ) Não consegue realizar as atividades diárias
Comunicação	( ) Excelente comunicação com a equipe	( ) Comunicação adequada com a equipe	( ) Precisa melhorar a forma de comunicação com a equipe	( ) Não consegue comunicação com a equipe
Administração do Tempo no trabalho	( ) Ótima forma de administração do tempo	( ) Consegue administrar o tempo de forma adequada	( ) Apresenta dificuldade em administrar o	( ) Não consegue administrar o tempo

			tempo	
Motivação Consegue desenvolver a motivação na equipe	( ) Consegue motivar a equipe para realizar as atividades	( ) Consegue motivar dentro de limites a equipe para que o trabalho aconteça	( ) Motiva pouco a equipe	( ) Não consegue motivar a equipe
Planejamento	( ) Excelente planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela equipe	( ) Boa capacidade de planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela equipe	( ) Pouco planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela equipe	( ) Não consegue planejar as atividades a serem desenvolvidas pela equipe
Envolvimento Interação	( ) Ótimo envolvimento com a equipe	( ) Envolvimento adequado com a equipe	( ) Pouco envolvimento coma equipe	( ) Não se envolve, nem interage com a equipe

Descrição de pontos positivos (se necessário):

Descrição de pontos a melhorar (se necessário):

Combinações (acordos) a partir da avaliação:

_____
Assinatura da Chefia Imediata

_____
Assinatura do Servidor

APÊNDICE 2

Avaliação de Desempenho

Nome: Data:
Local de Trabalho: Cargo:
Chefia Imediata:
Desempenho na função: Considere apenas o desempenho atual do funcionário na função.

	Ótimo	Bom	Regular	Fraco
Qualidade do trabalho executado	( ) Trabalho de ótima qualidade	( ) Qualidade satisfatória no trabalho	( ) Não consegue atingir uma qualidade satisfatória na maioria das atividades	( ) Fraca qualidade do trabalho
Grau de conhecimento do trabalho	( ) Conhece todo o trabalho e busca seus conhecimentos	( ) Conhece o necessário	( ) Conhece parte do trabalho	( )Tem pouco conhecimento do trabalho
Cooperação Atitude com a chefia e com os colegas	( ) Ótimo espírito de cooperação	( ) Procura colaborar	( ) Colabora apenas quando requisitado	( ) Demonstra relutância em colaborar
Criatividade Capacidade de criar	( ) Ótima capacidade de concretizar idéias e projetos novos	( ) Boa capacidade para concretizar ideias e projetos novos	( ) Tem dificuldade na concretização de novas ideias ou projetos	( ) Não consegue efetivar idéias ou projetos novos
Realização das Atividades diárias	( ) Ótima capacidade de realização das atividades	( ) Boa capacidade de realizar	( ) Apresenta dificuldade em realizar as atividades diárias	( ) Não consegue realizar as atividades diárias
Comunicação	( ) Ótima comunicação com a equipe	( ) Comunicação adequada com a equipe	( ) Precisa melhorar a forma de comunicação com a equipe	( ) Não consegue comunicação com a equipe
Administração do Tempo no trabalho	( ) Ótima forma de administração do tempo	( ) Consegue administrar o tempo de forma adequada	( ) Apresenta dificuldade em administrar o tempo	( ) Não consegue administrar o tempo
Motivação	( ) Consegue motivar a equipe para realizar as	( ) Consegue motivar dentro de limites a equipe para que	( ) Motiva pouco a equipe	( ) Não consegue motivar a equipe

	atividades	o trabalho aconteça		
Planejamento	( ) Ótimo planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela equipe	( ) Boa capacidade de planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela equipe	( ) Pouco planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela equipe	( ) Não consegue planejar as atividades a serem desenvolvidas pela equipe
Integração e Interação	( ) Ótimo envolvimento com a equipe	( ) Envolvimento adequado com a equipe	( ) Pouco envolvimento com a equipe	( ) Não se envolve, nem interage com a equipe

Descrição de pontos positivos:

Descrição de pontos a melhorar :

Combinações (acordos) a partir da avaliação (se houver marcação na coluna fraco):

_____
Assinatura da Chefia Imediata

_____
Assinatura do Servidor

O Teletrabalho na Administração Pública

Cláudia de Ávila Flach

1 Introdução

O setor público vem investindo cada vez mais em programas e em sistemas que possam auxiliar e facilitar o processamento de atos e de informações que dão suporte às atividades, tornando-as assim mais eficientes. Com a modernização do sistema tecnológico, surge uma nova forma de trabalho, denominada teletrabalho.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, o teletrabalho é a forma de trabalho executado em local distante do escritório central e/ou do centro de produção, ou seja, ocorre uma separação física e implica também no uso de uma nova tecnologia facilitadora da comunicação. Tal conceito refere-se ao trabalho que é praticado fora do ambiente da organização, de forma remota, obedecendo à melhor conveniência de cada servidor no cumprimento de suas atividades. Essa forma de trabalho permite que sejam desenvolvidas e realizadas as atividades de qualquer ponto onde o teletrabalhador se encontre, em escritórios virtuais, telecentros ou em sua própria residência. Adota-se uma política de metas e de resultados que são verificados regularmente, mesmo o trabalho sendo realizado distante das instalações físicas da organização.

A Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades menciona que o teletrabalho atende às necessidades e exigências de um mundo empresarial pautado na eficiência e no lucro. A demanda da sociedade por serviços públicos rápidos e de qualidade vem aumentando. Há uma necessidade de modernizar a gestão pública, objetivando maior eficiência. Dessa forma, o teletrabalho se firma como uma tendência, como uma alternativa de trabalho mais flexível e dinâmica, à medida que descentraliza os serviços, que passam a ser feitos em diversos lugares por meio da utilização da Tecnologia de Informação e Comunicações (TICs). A tendência é que os serviços se tornem mais produtivos e menos burocráticos, que reduzam custos para a administração pública através da reestruturação dos processos e equipamentos.

Muitas entidades públicas e privadas já adotam o teletrabalho em diferentes áreas. A Secretaria da Receita Federal (SRF), a Dell, a Intel, o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), a Advocacia Geral da União (AGU), a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Prefeitura de São Paulo são exemplos de instituições que já iniciaram o processo de implantação do trabalho remoto.

Conforme Marques (2004), o teletrabalho apresenta algumas vantagens: redução/eliminação do tempo gasto no deslocamento entre a casa e trabalho, diminuindo o estresse do funcionário; aumento da produtividade e qualidade do trabalho realizado; flexibilidade do horário e local de trabalho; economia em despesas com energia, manutenção predial, aluguel e materiais de consumo para a empresa. Com relação às desvantagens, foram apontados: isolamento social, necessidade de desenvolver novas habilidades profissionais, aumento do trabalho em tempo parcial, maior controle e o risco da empresa não arcar com os custos dos equipamentos.

Essa nova modalidade de trabalho, tanto no setor privado como no setor público, constitui-se numa inovação social, cultural e política, acompanhando as transformações das relações de trabalho ao longo dos tempos. O teletrabalho passou a possuir amparo expresso na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a partir da Lei nº 12.551/2011. Normas e regulamentos estão sendo desenvolvidos e testados na prática, no intuito de propiciar um modelo inicial de teletrabalho viável. Nas relações de trabalho, a valorização e a satisfação dos funcionários devem ser consideradas.

A definição de um período adequado para que o projeto-piloto possa identificar a realidade do ambiente, o impacto cultural, os reflexos externos e internos são de fundamental importância, pois proporciona uma maior confiabilidade no método a ser empregado.

2 Problema e Objetivos da Pesquisa

A Prefeitura de Porto Alegre, em um processo de melhoria contínua, passou a adotar uma metodologia gerencial moderna voltada à qualificação da gestão pública através de modernizações tecnológicas. Essa qualificação na administração pública visa, além de outros objetivos, a otimizar os recursos públicos e a motivar os servidores para o atendimento das demandas da sociedade.

Para a continuidade e desenvolvimento da modernização administrativa na racionalização e na organização dos processos de trabalho, quais as possíveis vantagens e desvantagens para a administração municipal com a implementação do teletrabalho na Prefeitura Municipal de Porto Alegre?

Com a finalidade de buscar responder a essa questão, este trabalho tem como objetivo geral destacar quais as vantagens e as desvantagens que o teletrabalho proporciona à administração pública ao implantá-lo. Os objetivos específicos procuram descrever o conceito

e as modalidades do teletrabalho, bem como analisar os aspectos envolvidos em sua implantação na Prefeitura.

3 Metodologia da Pesquisa

Para o desenvolvimento desta pesquisa qualitativa foram utilizados dois métodos: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Primeiramente, através de fontes bibliográficas, foi analisado como o teletrabalho tem sido abordado e qualificado em livros e em artigos científicos relacionados ao tema.

Para buscar conhecer como o teletrabalho poderia influenciar a administração da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foram buscados dados em processos administrativos e em relatórios da organização que já foram gerados no intuito de iniciar a abordagem do tema na instituição. Complementando a pesquisa documental, também serão analisados jornais e *sites* que evidenciam exemplos do teletrabalho em outras instituições nas quais esse modelo já foi implementado.

4 Teletrabalho

A origem do teletrabalho é imprecisa. Um dos pioneiros a estudar o tema foi o físico e diretor da NASA Jack Nilles, conhecido como “o pai do teletrabalho”. Em 1971, Nilles desenvolveu a ideia de levar o trabalho até o trabalhador, após ser questionado numa entrevista sobre soluções para a questão da mobilidade urbana. Apesar de diversas resistências, conseguiu implantar o teletrabalho em diversas empresas norte-americanas. (SILVA, 2016)

No Brasil, segundo Ferreira (2017), o processo de introdução do teletrabalho começou em 1997, após a realização do seminário de Home Office/Telecommuting, e após criação de um grupo de estudo chamado Teletrabalho e Novas formas de Trabalho, em 1999.

Com intuito de adequar a legislação às novas relações de trabalho, regulando assim o teletrabalho, foi sancionada, em 13 de julho de 2017, a Lei n° 13.467, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Conforme a Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades, o teletrabalho possui total segurança jurídica, possui regulamentação legal no artigo 6º, combinado com os artigos 4º e 83, todos da CLT, reforçados pelo Tribunal Superior do Trabalho através da Súmula 428.

4.1 Conceito

Conforme Sobratt (2016), teletrabalho constitui-se em toda modalidade de trabalho intelectual, realizado à distância e fora do local sede da empresa, regido por um contrato. A tecnologia de informação e comunicação é utilizada como meio de recebimento e transmissão de dados, arquivos, som, imagem, mediante supervisão e controle.

Refere-se a uma forma de trabalho que é realizada em domicílio ou fora do escritório da empresa, podendo ser executado de maneira integral ou periódica, através das chamadas tecnologias móveis como tablets, internet, notebooks, celulares, dentre outros. O teletrabalho, conhecido por trabalho remoto, significa trabalho à distância.

Para Ferreira (2017), o teletrabalho pode ser entendido como uma modalidade especial, que permite ser realizado à distância através do uso de novas tecnologias de informação. Ocorre fora das instalações físicas da empresa e do ambiente comum de trabalho, normalmente no domicílio do empregado que subvertem as relações clássicas de trabalho, com atividade descentralizada, submetendo-se a novas formas de subordinação jurídica.

O art. 83 da Consolidação das Leis de Trabalho conceitua que o trabalho em domicílio é aquele “executado na habitação do empregado ou em oficina de família, por conta de empregador que o remunere”. (BRASIL, 1943)

Jack Nilles introduziu o termo “telecommuting”, que significa teletrabalho. Esse termo refere-se a uma forma de trabalho que evita a viagem de ida e volta entre o domicílio do indivíduo e seu local de trabalho. Refere-se ao uso de computadores e telecomunicações com o intuito de diversificar e modificar a forma usual de trabalho. (SAKUDA e VASCONCELOS, 2005).

Para Enegep (2003), o termo "trabalho à distância" tem sofrido alterações no seu significado original de trabalho eletrônico no domicílio. O processo evolutivo de ampliação no campo das atividades permitiu a inclusão de modalidades mais complexas, com organizações de centros flexíveis com diferentes combinações de trabalho, como escritórios centrais, centro satélites e força móvel.

Ferreira (2017) cita que os termos mais utilizados para se referir ao Teletrabalho são:

- Teletrabalho (Telecommuting): constitui-se no processo de realização das atividades fora do âmbito da empresa, por um ou mais dias por semana e com a utilização de computadores ou outros recursos.
- Teletrabalho (Telework): temo utilizado na Europa.
- Teletrabalhador (Teleworker, Telecommuter): a atividade é realizada em casa, utilizando equipamentos para se comunicar com a empresa.

- Trabalho Flexível (FlexibleWorking): as formas de contrato, horas e locais de trabalho são flexíveis

4.2 Modalidades

Conforme Silva (2016), as principais modalidades de teletrabalho, quanto ao local de realização das tarefas, são: o teletrabalho em domicílio, o teletrabalho em telecentros, o teletrabalho nômade e o teletrabalho transnacional.

O teletrabalho em domicílio (home office) constitui-se numa modalidade em que a prestação de serviço é realizada através da residência do empregado com auxílio de equipamentos como internet, fax, telefone e outros. Trabalha em casa, mas está ligado a um escritório central ou sede. Há liberdade na escolha do local mais apropriado para o teletrabalhador montar sua estação de trabalho. Esta modalidade permite também a execução de forma parcial ou total. Na forma parcial, o trabalhador deve regularmente comparecer na empresa, pois parte da execução das tarefas é realizada na empresa e a outra parte no domicílio. Na forma total, não há jornada na empresa, o empregado administra o seu próprio tempo da forma que mais lhe convém, possibilitando trabalhar para mais de uma empresa.

Quanto ao teletrabalho em telecentros é realizado em locais que oferecem espaço e recursos para que os teletrabalhadores possam executar suas atividades fora da empresa e da sede central. As atividades são realizadas em centros satélites, estabelecimentos e centros compartilhados ou comunitários. Os locais utilizados não são filiais da empresa.

O teletrabalho nômade, móvel ou itinerante não possui um lugar específico para realização das atividades. Seu conceito está baseado em escritório móvel ou portátil. Costuma ser utilizado por profissionais que precisam viajar a trabalho. A realização do serviço pode ser feita na lan house, no aeroporto, no hotel e demais lugares utilizando-se de telecomunicações móveis sem fios e computadores portáteis (notebooks). Há flexibilização do tempo e espaço de trabalho.

No teletrabalho transnacional a empresa contrata um trabalhador de outro país, para realizar atividades através do próprio país de origem. O resultado do trabalho é enviado a empresas situadas em outros países. Envolve equipes internacionais e/ou multidisciplinares na execução das demandas e projetos específicos.

5 Vantagens e Desvantagens do Teletrabalho

Ao longo dos tempos, diversas vantagens e desvantagens têm sido apontadas na literatura por estudiosos do tema trabalho a distância. Questões referentes ao tempo, distância, controle, frequência, utilização de recursos e tecnologias são analisados. Os aspectos positivos e negativos desta modalidade de trabalho atingem tanto os trabalhadores e as empresas como também a sociedade, pois além da mudança da estrutura organizacional também há uma mudança cultural.

5.1 Vantagens

Segundo alguns teóricos a criação de serviços via digital proporcionou vantagens em vários setores privados e públicos. O regime de teletrabalho passou a ter regulamentação própria com a aprovação da Reforma Trabalhista proporcionando maior segurança para empregados e empregadores. A observância dos aspectos normativos e legais pela área de gestão de pessoas proporciona um aumento na qualidade de vida dos atores envolvidos. O foco do teletrabalho não está ligado ao número de horas trabalhadas, mas à qualidade do trabalho e seu resultado.

A aplicação dos relatórios de monitoramento e avaliação possui como vantagem a identificação dos resultados operacionais gerando, assim , condições à Administração para que se promovam melhorias e resultados ao cidadão.

No teletrabalho, no quesito distância, o contratante tem como vantagem a possibilidade de ampliar o processo seletivo, o que permite buscar talentos em outros estados ou países. Essa forma de trabalho permite, também, a contratação de pessoas com dificuldades de locomoção portadoras de deficiências físicas. O contratado tem um aumento de oportunidades de trabalho e a possibilidade de trabalhar em empresas distantes geograficamente.

Com relação à saúde, há uma redução nos riscos de contágios de doenças. A qualidade de vida melhora com o lazer, repouso, atividades físicas e o convívio familiar. Diminui o estresse decorrente do deslocamento e o absenteísmo.

Outra vantagem refere-se ao tempo obtido para realização de outras atividades voltadas ao estudo e aperfeiçoamento. A imagem institucional e o clima organizacional da empresa melhoram com pessoas mais qualificadas.

Na questão da mobilidade urbana, o teletrabalho proporciona uma diminuição dos deslocamentos com veículos reduzindo os congestionamentos, a violência no trânsito, os níveis de ruído urbano, a emissão dos gases e poluentes tóxicos e consequentemente os gastos referentes à saúde.

Marques (2004,) aponta as seguintes vantagens:

Para os Trabalhadores
- Flexibilidade de horários de trabalho; - Trabalhar em casa ou noutro sítio através de um terminal móvel ou em telecentro comunitário local; - Redução de gastos financeiros pessoais e de tempo de deslocação; - Maior concentração no objeto de trabalho; - Gestão e compatibilização da ocupação de tempo de trabalho, conjugando as exigências individuais, profissionais e familiares; - Auto-formação e auto-emprego; - Integração de pessoas com necessidades especiais.

Para as Empresas
- Obtenção de vantagens competitivas por parte das empresas; - Redução de custos em instalações e logística; - Aumento dos níveis de eficiência e de flexibilidade; - Formação individualizada; - Obtenção de benefícios fiscais, perante novas oportunidades de emprego; - Constituição de equipas de trabalho qualificadas e dispersas geograficamente; - Aumento da produtividade; - Desenvolvimento de trabalhos de âmbito transnacional; - Disponibilização de universos de interesses e de informação mais abrangentes; - Alargamento de redes de conhecimento e de contatos; - Fomento do auto-emprego.

Para a Sociedade
- Desenvolvimento de áreas menos favorecidas; - Desconcentração do centro das cidades; - Descongestionamento do tráfico urbano; - Economia energética; - Redução da poluição;

- Criação de empregos novos;
- Revitalização dos subúrbios;
- Integração social de pessoas que por motivos variados não podem sair de casa.

5.2 Desvantagens

Segundo Silva (2016), a utilização de tecnologias informacionais facilitadoras na execução das atividades pode gerar conflitos com relação à responsabilidade dos gastos gerados. Para fins de ressarcimento, torna-se extremamente difícil mensurar quais despesas provem do trabalho em si e quais fazem parte do domicílio do empregado como, por exemplo, o uso da internet, da energia elétrica e da telefonia.

Outro ponto é a inviabilidade do controle e fiscalização individual para cada empregado em relação ao ambiente de trabalho e a sua saúde física e mental. O isolamento profissional pode ocasionar problemas psicológicos como depressão. Conforme Bastos (2014), no trabalho à distância "o maior desafio será determinar se a lesão ocorreu no ambiente ou no horário de trabalho ou se, de fato, decorreu das atividades desempenhadas". Instalações e mobiliários inadequados no ambiente de trabalho geram desconforto e fadiga.

A falta de controle também pode levar o teletrabalhador a jornadas de trabalho mais extensas, reduzindo o seu tempo livre de lazer e de convívio com a família.

Na visão de Marques (2004), as principais desvantagens dessa modalidade de trabalho são:

Para os Trabalhadores
- Isolamento social e de convívio; - Menor aferição ou de comparação de ideias em grupos alargados e/ou em situações de espontaneidade; - Insuficiência na informação de retorno e de avaliação; - Deficiência no acesso a informação e a documentos da empresa; - Menor segurança de emprego e no desenvolvimento de carreiras; - Efetivação de cargas de trabalho excessivas; - Repartição aleatória dos horários de trabalho (alternância de locais de trabalho); - Diminuição do tempo livre disponível e de repouso; - Desestabilização nos equilíbrios familiares; - Invasão da privacidade pessoal e familiar;

- Controle e vigilância remota da atividade (quantidade de trabalho, correspondência, contatos...);
- Diminuição nas oportunidades de formação profissional e de carreira;
- Menor indução da cultura da empresa;
- Menor proteção jurídico-laboral.

Para as Empresas

- Dificuldades de gestão e de supervisão dos trabalhadores;
- Menor indução da cultura da empresa no trabalhador;
- Alteração dos métodos de trabalho e de coordenação;
- Acréscimo de custos nas tecnologias;
- Possibilidade de desarticulação funcional;
- Tensão nas relações de trabalho;
- Dificuldades na avaliação do desempenho;
- Possibilidade de conflitos coletivos sofisticados (greve com sabotagem informática);
- Dificuldade em distinguir o motivo inerente ou não ao trabalhador em situação de despedimento;
- Possibilidade de conflitos com representantes sindicais;
- Tentação na utilização de equipamentos de observação e de controlo (correspondência, câmaras-vídeo, quantidade de trabalho produzido, padrões de desempenho).

Para a Sociedade

- Emergência de núcleos "virtuais", onde as interações diretas e reais entre seres humanos, são relações mediatizadas pelas tecnologias da informação e, sempre à distância;
- Exigência de re-enquadramento ou reformulação do sistema jurídicolaboral
- Menor proteção das condições de trabalho e de regalias sociais;
- Modificação das condições de influência e de organização dos sindicatos;
- Isolamento social dos trabalhadores;
- Menor participação e representação sindical e, também, de exercício dos direitos sindicais.

6 Perfil do Teletrabalhador e das Empresas

6.1 Perfil do Teletrabalhador

O desempenho das atividades de teletrabalho exigem algumas características pessoais por parte dos profissionais que a executam, as quais possibilitam o crescimento da produtividade. Marques (2004) discrimina como principais características a motivação, a autodisciplina, a autonomia, a estabilidade emocional, a experiência, a capacidade de organização, a capacidade de trabalhar com avaliação por resultados, a capacidade de resolução de problema, a competência técnica e de gestão por objetivos.

A escolha do perfil profissional e psicológico do teletrabalhador é de fundamental importância. Segundo a Sobratt (2013), “o teletrabalho não é para qualquer um, nem para qualquer chefe” e esse autor menciona algumas características básicas: gostar de trabalhar sozinho; autoconhecimento; empreendedorismo na busca alternativas; instrução e cultura; maturidade profissional e pessoal; perseverança; disciplina, organização e estilo sistemático; organização, administração do tempo e capacidade de planejamento; capacidade de agir de modo autônomo frente a imprevistos; comunicação clara e objetiva; compromisso e lealdade para com a empresa; ética e confiabilidade já comprovada em situações passadas; competência; flexibilidade e capacidade de adaptação; concentração e foco nos resultados; equilíbrio; automotivação; resiliência; familiaridade com as TICs; não possua histórico de doenças emocionais como, depressão, síndrome do pânico, transtornos de humor; capacidade para separar problemas pessoais dos profissionais.

É preciso, também, uma boa comunicação contínua com os gestores. Saber reportar problemas a seus superiores, tanto de ordem profissional como pessoal.

6.2 Perfil das Empresas

Segundo pesquisas realizadas no ano 2016 pela SAP Consultoria em RH, a prática do trabalho flexível tem crescido no Brasil e se constitui numa tendência. A pesquisa feita em âmbito nacional apontou que 85% das empresas que adotam o trabalho remoto localizam-se na Região Sudeste. A região Sul representa 10% das empresas, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Nordeste, ambas com 2%. A região menos representativa é a do Norte, com apenas 1%.

Em relação ao ramo de atividade, consta-se que 80% das empresas que praticam o teletrabalho pertencem ao ramo da Indústria de Transformação e de Serviços. As atividades voltadas à Tecnologia da Informação representam 24% das empresas.

Para algumas empresas, a implantação do teletrabalho possui barreiras relacionadas aos aspectos de segurança da informação, à gestão das atividades e à cultura organizacional.

7. Implantação do Teletrabalho

A Prefeitura de Porto Alegre, após análise sobre o Teletrabalho, apresenta uma proposta a ser implantada.

7.1 Benefícios

O principal benefício que o teletrabalho traz à Administração é a redução dos custos operacionais referentes à manutenção predial, aos aluguéis e às instalações físicas necessárias para acomodar todos os servidores e colaboradores. Há, também, menos despesas com energia, água e materiais de consumo.

Outro benefício significativo é o ganho em produtividade e qualidade do trabalho executado. O servidor tem a oportunidade de escolher o horário que mais lhe convém para produção de suas atividades, tornando-se mais motivado.

Produção	**Economia**
+ Produtividade + Resultados	- Custo de Instalação - Custo de Materiais
Gestão de Pessoal	**Planejamento e Controle**
- Absenteísmo + Motivação	+ Organização do Trabalho + Transparência

7.2 Procedimentos

A administração concederá o teletrabalho ao servidor mediante interesse de ambas as partes, observadas a conveniência e os serviços envolvidos. Poderá ser parcial, com horários pré-definidos para o comparecimento ao local de trabalho, ou em uma carga semanal mínima.

A chefia imediata, com anuência do titular do órgão, concederá o teletrabalho mediante solicitação do servidor, a qual será registrada em processo administrativo eletrônico, com caráter público.

O processo deverá observar os seguintes requisitos:

- registro da solicitação em processo administrativo;

- plano de trabalho, relacionando as tarefas a serem cumpridas em teletrabalho pelo servidor, as quais devem ser compatíveis com o cargo ou função exercida;
- termo de compromisso firmado pelo servidor com metas de produtividade para as tarefas previstas no plano de trabalho;
- anuência expressa da chefia imediata e do titular do órgão;
- comunicação, no Diário Oficial através de Portaria, a qual conterá o nome do servidor, número do processo eletrônico, a unidade de lotação e o período de realização de teletrabalho;
- encaminhamento à área competente para o controle de efetividade;
- registro das mensurações periódicas de metas e resultados, bem como de revisões e atualizações que venham a ocorrer no plano de trabalho, sempre realizado em conjunto com a chefia imediata; e
- renovação do termo de compromisso, anualmente, precedida de avaliação de resultados do termo anterior.

No termo de compromisso, deverá constar a meta de produtividade mensal para cada tarefa, bem como a indicação dos meios de tecnologia da informação que poderão ser utilizados na execução das tarefas e na verificação das metas de produtividade. Também constará a justificativa para cada meta apresentada e o turno de trabalho em que o servidor desempenhará suas atividades de forma presencial.

O servidor deverá manter o endereço residencial, o telefone e o endereço de correio eletrônico atualizados no cadastro funcional, comparecer ao local de trabalho sempre que solicitado com antecedência mínima de 1 dia útil, não possuir penalidade disciplinar nos dois anos anteriores à solicitação e ter concluído o estágio probatório.

O teletrabalho será permitido em atividades voltadas à utilização de sistemas informatizados de uso do Município e disponíveis para acesso remoto. Deverão ser utilizados indicadores de mensuração das atividades realizadas e mantida a capacidade mínima de 50% do quadro funcional de cada unidade de trabalho.

7.3 Metas

As metas de produtividade serão quantitativas, qualitativas e por tempo máximo de resposta ou resolução. Utiliza-se a meta quantitativa para tarefas com demanda contínua e rotineira. No cumprimento de etapas, projetos ou estudos detalhados no plano de trabalho,

utiliza-se a meta qualitativa. Em tarefas cuja demanda seja variável ou incerta, a meta é por tempo máximo de resposta ou resolução.

Os resultados obtidos com o teletrabalho, inclusive os ganhos de produtividade, serão publicados pelos órgãos quadrimestralmente.

8 Servidores

8.1 Deveres

Os servidores terão os seguintes deveres:

- cumprir meta de desempenho estabelecida;
- comparecer a atividades presenciais, plantões, reuniões administrativas, sessões e eventos, sempre que houver convocação no interesse da Administração;
- manter telefones de contato atualizados e ativos;
- verificar diariamente os e-mails institucional;
- manter a chefia imediata informada acerca da evolução do trabalho e indicar eventual dificuldade, dúvida ou informação que possa atrasar ou prejudicar o seu andamento;
- alimentar os sistemas informatizados inerentes à atividade desenvolvida; e
- observar as normas e os procedimentos relativos à segurança da informação, inclusive em relação à segurança digital de seus equipamentos de uso pessoal.

8.2 Direitos e Garantias

Ao servidor em teletrabalho, será assegurado:

- perceber os mesmos direitos, benefícios, gratificações e vantagens que são previstas para sua atividade quando realizada de forma presencial;
- sigilo a seus dados pessoais, inclusive telefone, endereço e e-mail particular, em relação a terceiros além de chefias e colegas de unidade de trabalho;
- acesso ao local de trabalho e seus recursos físicos e materiais, a qualquer tempo, desde que respeitado o horário de funcionamento e para realização de suas atividades de trabalho; e
- direito ao repouso, em dias não úteis, férias e outros afastamentos previamente formalizados, bem como em quaisquer dias em horário diferente àquele de funcionamento regular de seu local de trabalho.

8.3 Restrições

Ao servidor que exercer suas atividades por teletrabalho, não caberá a percepção de horas-extras, salvo se retornar ao trabalho presencial por mais de uma semana ininterrupta. Ficará restrito à formação de banco de horas nos dias em que comparecer ao local de trabalho, salvo se utilizar o controle de efetividade regular durante uma semana cheia, respeitados os demais trâmites previstos para a formação de banco de horas. Também não caberá reembolso por quaisquer despesas com equipamentos e serviços de telecomunicação, inclusive para conexão à internet e contato telefônico com o local de trabalho.

O servidor que, estando em teletrabalho, não dispor de condições físicas, técnicas e materiais necessárias às suas atividades, a qualquer tempo e por quaisquer motivos, ficará automaticamente responsável por retornar ao local de trabalho, respondendo por quaisquer prejuízos ao bom andamento dessas atividades.

8.4 Suspensão

Caberá à chefia imediata, de ofício, e ao titular do órgão, de forma subsidiária, suspender o teletrabalho ao servidor que sem justificativa descumprir a solicitação de comparecimento em seu local de trabalho no turno estabelecido e deixar de atender às metas conforme determinado no termo de compromisso. Nos casos em que o servidor não retornar os contatos realizados por superiores e colegas de trabalho ou por motivo justificado for requisitado no interesse do serviço público, também se procederá a suspensão do teletrabalho. Estará sujeito ao controle de efetividade regular, a contar de dois dias úteis após a notificação, o servidor que deva retornar ao trabalho presencial. A notificação deverá ser feita por e-mail e registrada em processo eletrônico.

9 Fluxograma

9.1 Descrição do Fluxograma

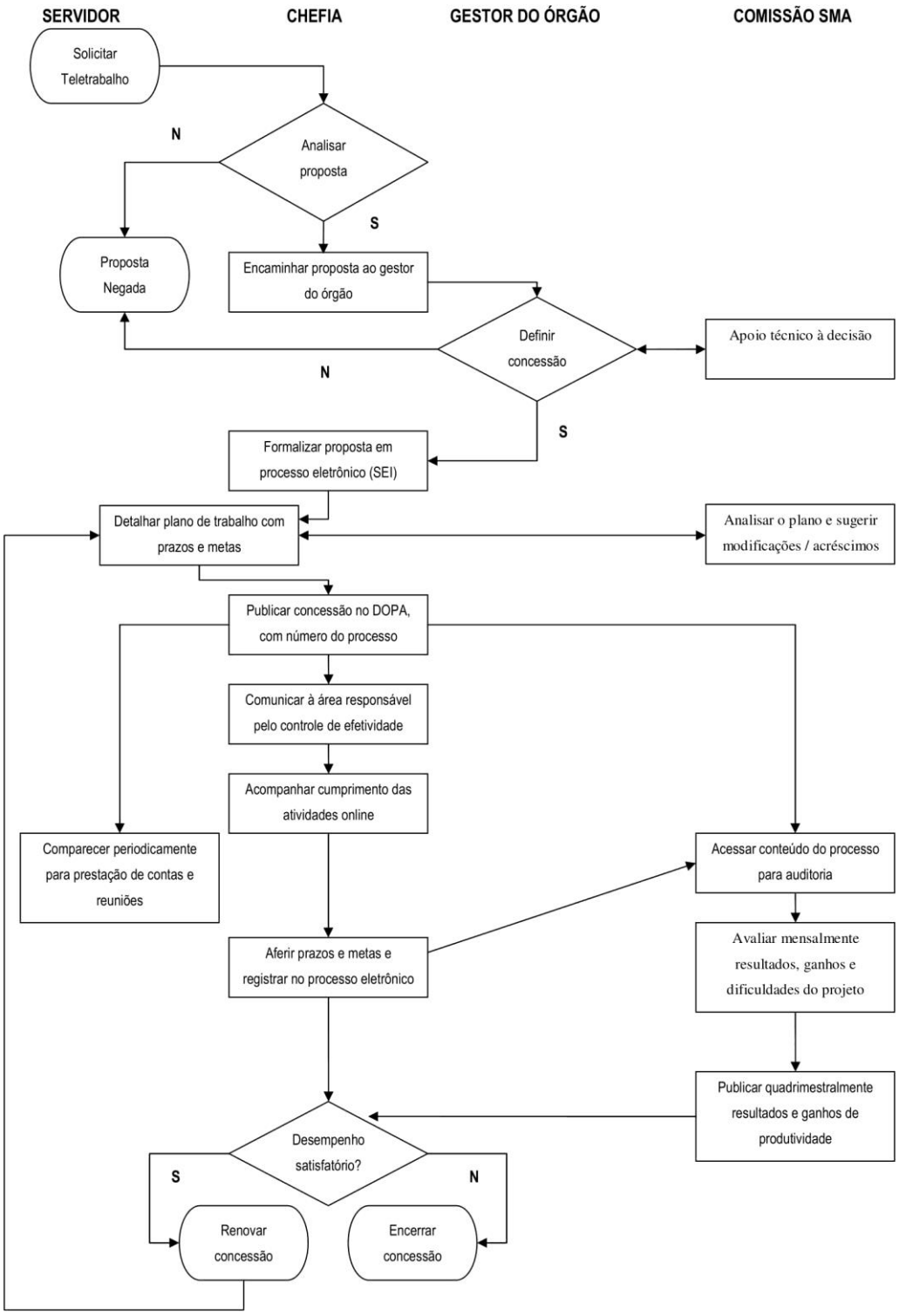
1) Servidor solicita teletrabalho à chefia;
2) Chefia analisa proposta e encaminha ao gestor do órgão;
3) Órgão formaliza proposta em processo eletrônico (SEI);
4) Chefia e servidor detalham plano de trabalho com prazos e metas;
5) Publicação no DOPA, com número do processo eletrônico;
6) Comunicação à área responsável pelo controle de efetividade;
7) Chefia acompanha cumprimento das atividades online;
8) Servidor comparece periodicamente para prestação de contas e reuniões;
9) Aferição de prazos e metas e registro no processo eletrônico;

10) Órgão publica quadrimestralmente resultados e ganhos de produtividade;

11) Instâncias de controle solicitam acesso ao conteúdo do processo para auditoria;

12) Concessão é renovada anualmente conforme desempenho individual.

9.2 Fluxograma


SERVIDOR
CHEFIA
GESTOR DO ÓRGÃO
COMISSÃO SMA
Solicitar Teletrabalho
Analisar proposta
N
S
Proposta Negada
Encaminhar proposta ao gestor do órgão
Definir concessão
Apoio técnico à decisão
N
S
Formalizar proposta em processo eletrônico (SEI)
Detalhar plano de trabalho com prazos e metas
Analisar o plano e sugerir modificações / acréscimos
Publicar concessão no DOPA, com número do processo
Comunicar à área responsável pelo controle de efetividade
Acompanhar cumprimento das atividades online
Comparecer periodicamente para prestação de contas e reuniões
Acessar conteúdo do processo para auditoria
Aferir prazos e metas e registrar no processo eletrônico
Avaliar mensalmente resultados, ganhos e dificuldades do projeto
Publicar quadrimestralmente resultados e ganhos de produtividade
Desempenho satisfatório?
S
N
Renovar concessão
Encerrar concessão

10 Conclusão

A sociedade vem passando por inúmeras transformações com os avanços tecnológicos, surgindo assim novos conceitos e modelos de desenvolvimento das atividades profissionais.

A experiência de diferentes órgãos públicos brasileiros na modalidade de teletrabalho serviu de base ao estudo realizado pela Coordenação Geral de Modernização Administrativa da Prefeitura de Porto Alegre. Buscam-se modelos de trabalho voltados a modernizar a gestão pública, objetivando maior eficiência aos trâmites processuais administrativos.

Dentre os aspectos que motivaram a avaliação de uma proposta de implantação sobre a utilização do teletrabalho pela Administração, estão:

- O avanço na utilização de sistema eletrônico de informação;
- O avanço na utilização do teletrabalho em órgãos públicos brasileiros, com resultados positivos para a Administração e o desenvolvimento de normas e regulamentos que já vêm sendo testados na prática quanto à sua eficácia;
- Os custos operacionais do município, em relação a instalações físicas, manutenção predial, aluguéis e outros custos proporcionais ao espaço que se faz necessário para acomodar servidores e colaboradores que devem trabalhar in loco e, via de regra, em horários concomitantes;
- A modernização e maior complexidade de atividades inerentes à Administração Municipal, que exigem ferramentas de gestão com foco na produtividade e no atingimento de resultados, em vez do cumprimento de carga horária formal.

Após análise sobre o tema, a Prefeitura considera viável a implantação de um projeto-piloto de realização de teletrabalho em alguns setores somente depois da reestruturação organizacional. Contudo, torna-se necessário a normatização e regulamentação através de minutas e decretos, bem como o acompanhamento de seu funcionamento e avaliação dos resultados por um período adequado para a futura expansão do projeto.

Referências

BARROS, A. M.; SILVA J. R. G. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. In: **Cadernos EBAPE.**BR, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2010

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FERREIRA, Gabriel. Home office cresce no Brasil, mas ainda enfrenta obstáculos. **Revista Você S.A**, em http://exame.abril.com.br/revista-vocesa/ edições/194/noticias/pegando-no-batente-sem-sair-de-casa. Acesso em janeiro de 2018.

FERREIRA, Pâmela Igesca. **O Teletrabalho e a Reforma Trabalhista.** São Paulo, 2017.

MARQUES, Pedro Manuel Silva. **Teletrabalho, Conceitos e Tecnologias**. Lisboa: Perfil, Delta Consultores e ISPA, 2004.

PLANALTO. Lei n. 12.551, de 15/12/2011. Altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm>. Acesso em janeiro de 2018.

PROJETO DE LEI 4.505/2008. Regulamenta a relação de emprego do teletrabalhador. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420890> Acesso em fevereiro 2018

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 274, de 2013. Modifica a Consolidação das leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a relação de emprego em regime de teletrabalho. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/131790.pdf>. Acesso em fevereiro 2018.

SAKUDA, L.O.; VASCONCELOS, F.C. **Teletrabalho: Desafios e Perspectivas**. 2005. Organizações & Sociedade, 12 - n.33

SILVA, Evelin Santos Próspero. **O Teletrabalho no Brasil e suas Implicações nas Relações Trabalhistas: A Tecnologia Transformando o Direito.** Brasília: Universidade de Brasília, faculdade de Direito, Trabalho de Conclusão de Curso, 2016.

SOBRATT - Sociedade Brasileira de Teletrabalhos e teleatividades: **Estudo de Estratégias de Gestão de Mobilidade Via Teletrabalho e Teleatividades no Estado de São Paulo: Resolução SMA No 24 de 10 de abril de 2013**. Disponível em: <http://www.sobratt.org.br/index.php/estudo-de-estrategias-de-gestao-de-mobilidade-via-teletrabalho-e-teleatividades-no-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 10/03/2018.

AS FRAUDES NAS LICITAÇOES PERANTE A LEI ANTICORRUPÇAO[1]

Cléia Juçara Airoldi[2]
Samuel Vinícius Bonato[3]

RESUMO

O presente artigo propõe-se a analisar o processo licitatório da Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha em relação aos mecanismos de prevenção de fraudes. Para isto, definimos como objetivos específicos, identificar erros que levam às fraudes em licitações; descrever o processo licitatório do município de Santo Antônio da Patrulha e propor novos parâmetros para aumentar a proteção aos certames dos municípios, principalmente do órgão público em questão. Sendo assim, será realizado um estudo documental e bibliográfico, com uma pesquisa qualitativa e com delineamento descritivo exploratório, na legislação pertinente ao tema, bem como, observação ao atual fluxo do Processo de Compras por Licitações de Santo Antônio da Patrulha. Para tanto, após, a literatura e visando os resultados, foi criado um grupo focal, composto por servidores técnicos desta, visando análise e aceitação das propostas de aperfeiçoamento do processo licitatório. Assim, algumas proposições foram aceitas, como padronização de termo de referência, servidor efetivo e estável para a realização de orçamentos e check list de documentos para alguns tipos de contratações e, infelizmente foi reprovado pela mesma equipe a utilização da ferramenta de informática disponibilizada onde também padroniza os editais licitatórios de acordo com cada modalidade.

Palavras-chave: Fraudes. Corrupção. Proposta de aperfeiçoamento.

ABSTRACT

The present article proposes to analyze the bidding process of the Municipality of Santo Antonio da Patrulha in relation to the mechanisms of fraud prevention. For this, we define as specific objectives, identify errors that lead to fraud in bids; to describe the bidding process of the municipality of Santo Antonio da Patrulha and to propose new parameters to increase the protection of the municipalities' contests, especially of the public agency in question. Therefore, a documentary and bibliographic study will be carried out, with a qualitative research and exploratory descriptive design, in the legislation pertinent to the theme, as well as, observation to the current flow of the Procurement Process by Santo Antonio da Patrulha. For that, after the literature and aiming at the results, a focal group was created, composed of technical servers of this one, aiming at analysis and acceptance of proposals for improvement

---

[1] Artigo apresentado a Universidade Federal do Rio Grande - FURG, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

[2] Aluna Discente do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Polo Universitário Santo Antônio da Patrulha, RS.

[3] Professor Orientador. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016), possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande (2004) e MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (2008). Experiência de 15 anos em implantação de Sistemas de Gestão, atualmente é Professor Adjunto na FURG, atuando no Ensino e Pesquisa com foco em Inovação em Logística, Gestão de Projetos e Gestão Ambiental.

of the bidding process. Thus, some propositions were accepted, such as standardization of term of reference, effective and stable server for the accomplishment of budgets and check list of documents for some types of contracting and, unfortunately, was disapproved by the same team the use of the available computer tool where also standardize the bidding documents according to each modality.

Keywords: Cheats. Corruption. Proposed improvement.

1 INTRODUÇÃO

Os Municípios do Estado Brasileiro, a cada ano que passa, tem através de seus gestores, que comprovar tanto aos órgãos fiscalizadores como a sociedade em geral, que suas decisões estão sendo tomadas de forma coerente e com observância nas legislações vigentes, passando assim, confiança e responsabilidade na sua gestão. Assim, os processos mais visados na Administração Púbica, são os licitatórios, onde em não poucos os casos ocorrerem as maiores fraudes no Setor Público.

Mesmo com as normas legais existentes, desde 1993, relativas aos procedimentos licitatórios, os órgãos públicos ainda incorrem em atos fraudulentos. Nos últimos anos, estão cada vez mais crescentes os casos de fraudes, sendo estes amplamente divulgados pela imprensa nacional, recebendo denominações variadas, como “Mensalão”, “Sanguessugas” e “Lava-Jato”.

Com isto, visando ajudar na solução de parte destes problemas, foi editada a Lei n.º 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, que pune quem corrompe agentes públicos, que praticam atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, atos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro.

Perante tantas regras e, ao mesmo tempo, tantas “ofertas” e “vantagens”, raro são os Municípios que passam por Auditorias, sem apresentar algum problema no que tange as fraudes e ou direcionamentos, em licitações. O município de Santo Antônio da Patrulha, faz parte destas raras exceções, que se tem conhecimento, ocorreu tal fato somente no ano de 2005, dali para frente nunca mais (Sindicância Investigatória – Portarias nºs. 372, 385 e 443/2005).

Contudo, como os meios de comunicações estão em constante divulgação dos problemas constantes em processos de licitações, faz-se necessário uma abordagem das principais ocorrências nestes certames, visando uma confrontação à Lei Anticorrupção

(LAC), para identificar se os problemas surgem por parte das empresas ou dos administradores públicos, pois a LAC descreveu ampla gama de atos ilícitos referentes a este tema.

Nesse sentido, cabe uma análise geral dos métodos utilizados nos certames licitatórios, do Município de Santo Antônio da Patrulha, para que se tente melhorar o que for possível e para que, sirvam também de modelo a outros municípios.

Visando um resultado final produtivo, será analisado o processo licitatório de Santo Antônio da Patrulha em relação aos mecanismos de prevenção de fraudes. Para isto, definimos como objetivos específicos; i) identificar erros que levam às fraudes em licitações; ii) descrever o processo licitatório do município de Santo Antônio da Patrulha e iii) propor novos parâmetros para aumentar a proteção aos certames dos municípios, principalmente de Santo Antônio da Patrulha.

O presente artigo tem sua estrutura dividida da seguinte forma: sessão “2” abordará a revisão da literatura; sessão “3” trará a metodologia utilizada; sessão “4” resultados e discussões e a sessão “5” as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Visando melhor apresentar o que a literatura traz sobre o tema, dividiremos esta sessão em primária, secundária e terciária.

2.1 Definições de fraude

Pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.207/2009, temos a seguinte definição: “fraude é o ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, que envolva dolo para obtenção de vantagem injusta ou ilegal”.

Existem muitas definições sobre fraude. Em Direito Penal, fraude é o crime ou ofensa de deliberadamente enganar outros com o propósito de prejudicá-los, usualmente para obter propriedade ou serviços dele ou dela injustamente.

Para o Professor Silvio de Salvo Venosa, a fraude nada mais é do que o uso de meio enganoso ou ardiloso com o intuito de contornar a lei ou um contrato, seja ele preexistente ou futuro. (VENOSA, Sílvio de Salvo, Direito civil: parte geral, 11 ª edição, página 213 (Atlas, 2011).

Assim, o elemento comum em todas as definições é a intenção. A fraude tem como objetivo causar o dano, resultando de um ato ilícito, não se confundindo com erro, que também pode causar dano, mas que ocorre de forma involuntária ou por imprudência, não tendo neste segundo, a intenção.

A fraude em licitações é tratada no art. 90 da Lei n.º 8.666/93, que tipifica como crime ato de "frustrar ou de fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação".

Nas licitações a fraude esta vinculada ao caráter competitivo, ou seja, se houver a intenção de prejudicar a competitividade será uma fraude e automaticamente, um crime.

2.2 Conceito de corrupção

Inicialmente é conveniente relembrar o que é a Administração Pública: o conjunto de normas e funções desempenhadas para organizar a administração do Estado em todas as suas instâncias. Seus atos têm como objetivo o interesse público, por isso são julgados sob a ótica dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, Constituição Federal de 1988).

Não há uma conceituação universal de corrupção, em virtude de suas diferentes conotações em todo o mundo. Porém alguns estudiosos do tema, como os professores Marco Petrelluzzi e Rubens Rizek (2014), resumindo da seguinte forma: *corrupção é um desvio de poder, em que uma pessoa age, em conexão com qualquer ente publico, com o propósito de obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita de qualquer natureza.* A corrupção envolve, portanto, o poder público de forma direta ou indireta.

A corrupção, crime o qual se encontra nos artigos 317 (corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa) do Código Penal, assim como o próprio código preceitua, podem ocorrer de duas formas: na forma passiva - "solicitar ou receber, para si ou para outros, direta ou

indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem;" e na forma ativa - "oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício."

O crime de corrupção passiva enquadra-se no rol de crimes contra a Administração Pública, crimes os quais ferem a probidade administrativa, pois o funcionário público, no exercício de sua função, age em nome do estado.

Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, o conceito de "Corrupção" é inserido no entendimento de "atos de improbidade administrativa", que são caracterizados por causarem danos ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos.

Quando da existência de um ato ilícito contra os sujeitos passivos, porém cometidos sem a participação de um agente público, a responsabilização dar-se-á através da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção – LAC, (POZZO, 2014). Assim, visa resolver os atos lesivos à Administração Pública, praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do artigo 1º da mencionada lei:

> Art. 1o Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
>
> Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (LEI N.º 12.846/2013).

2.3 Principais Tipos de fraudes em licitações

Nos certames licitatórios, as fraudes ferem, como constante na Lei 8.666/93, o caráter competitivo. O inciso IV do artigo 5º da citada lei, diz respeito àqueles comportamentos que retiram da licitação o que deve ser de sua essência, ou seja, a competição entre os participantes, que assim ensejar-se-á, a escolha da melhor oferta para a Administração Pública (POZZO, 2014).

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça considera que a restrição à competitividade em licitações pode ter duas origens principais (Portaria SDE nº 51/2009): (i) ato de órgão da Administração; ou (ii) conduta de agente econômico.

Assim, são exemplos do primeiro tipo os casos de imposição de requisitos de participação excessivamente restritivos ou que beneficiem injustificadamente determinados fornecedores (projeto básico (mágico), edital restritivo, publicidade precária, julgamento conivente, contratação direta indevida). Já o conluio entre licitantes (ou cartel) e o principal exemplo do segundo tipo (SPINELLI, 2016).

Pelo exposto, os principais tipos de fraudes em licitações são:

1. Projeto "Mágico"
2. Edital Restritivo
3. Publicidade Precária
4. Julgamento Negligente, Conivente ou Deficiente
5. Contratação Direta Indevida
6. Cartelização

2.3.1 Projeto "Mágico"

Conforme art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, uma licitação só pode ser realizada com especificação clara do que se pretende comprar ou contratar, possibilitando a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução, é o chamado Projeto Básico. Já na modalidade Pregão (Lei 10.520/2002), a expressão usada é Termo de Referência, mas o conceito é o mesmo.

O Tribunal de Contas da União – TCU determina que se evite detalhamento excessivo do objeto, para não direcionar a licitação ou restringir a participação, deve-se caracterizar adequadamente o objeto, mas não exageradamente. Qualquer especificação ou condição que restrinja o universo dos possíveis interessados deve ser justificada e tecnicamente fundamentada (Acórdão TCU nº 1.547/2008 Plenário).

Um projeto básico deficiente não apenas sujeita o responsável à penalização, mas também leva à anulação de contratos, pois são nulas as licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto (Voto do Acórdão TCU n.º 353/2007 – Plenário).

É exatamente isto que acontece nas fraudes do tipo Projeto "Mágico", as especificações são incompreensíveis, incompletas, defeituosas, direcionadas e/ou restritivas,

caracterizando grave irregularidade, contrariando os princípios fundamentais da licitação. Lembrando também, que em se tratando de obras e serviços de engenharia, o autor do Projeto Básico, não pode participar do certame.

A vinculação entre o autor do projeto e o licitante é um dos casos mais comuns de fraude ao processo licitatório, o conhecimento privilegiado do projeto representa vantagem ilícita nas licitações, sobretudo por ferir o princípio da isonomia. É imprescindível que a responsabilidade pela autoria do Projeto Básico ou Termo de Referência esteja clara, a fim de que seja possível de fácil identificação (SANTOS, 2016).

2.3.2 Edital Restritivo

A existência de efetiva concorrência é condição fundamental para que as licitações resultem em contratações eficientes, garantindo e permitindo que a ação governamental possa ter máxima eficácia com o montante de recursos disponíveis.

O gestor mal intencionado dirige as licitações a determinados fornecedores, por meio da especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não tem condições de atender (BRASIL, 2017).

2.3.3 Publicidade Precária

A Constituição Federal, em seu art. 37, dentre outros, cita o principio da publicidade como um dos norteadores da Administração Pública, exigindo a ampla divulgação de seus atos, como forma de efetivar a transparência e coibir abusos e atos de fraude e corrupção.

Segundo (SANTOS, 2016), as principais ocorrências relacionadas a publicidade que podem resultar em fraude são: prazo útil restrito (contar dias corridos e não somente os úteis); ausência de publicação nos meios adequados; informações genéricas do objeto licitado e simulação de publicidade.

2.3.4 Julgamento Negligente, Conivente ou Deficiente

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 41, dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, às quais se acha estritamente vinculada, cumprindo também, ao princípio do julgamento objetivo, de acordo com o art. 3º da mesma lei.

Para justificar tais princípios tem-se a jurisprudência do TCU: a Administração não pode descumprir as regras do edital (Acórdãos nºs. 1.308/2010, 2.588/2010 e 998/2009).

Assim, fica clara a interpretação dos termos: "julgamento negligente" – quando passam despercebidos erros grosseiros, falhas facilmente visíveis, simulação, conluio, adulteração, isto tudo, em virtude de desleixo, omissão, falta de zelo e desatenção; "julgamento conivente" – é a conduta dolosa, em que o processamento da fase externa da licitação ocorre com a participação direta dos responsáveis pelo órgão licitante, com o objetivo de simular atos e fatos, direcionar resultado, frustrando o caráter competitivo; "julgamento deficiente" – fraude originária pela conduta de agentes externos ao órgão contratante (SOUZA, 2016).

2.3.5 Contratação Direta Indevida

Como determina a Constituição Federal de 1988, a licitação é regra para a Administração Pública quando compra bens ou contrata obras e serviços. No entanto, a lei das licitações, em seus artigos 17, 24 e 25, permite exceções, são os casos de contratação direta, em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível. Com isso, temos que licitação dispensável é possível, porém a Lei autoriza a Administração a, segundo critério seu de oportunidade e conveniência, dispensar sua realização, com base nos casos estabelecidos no artigo 24 da Lei de Licitações; licitação dispensada não existe discricionariedade da Administração, e lei afirmou que, embora fosse juridicamente possível, está a situação dispensada; e, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, de acordo com o artigo 25 da mesma Lei.

Segundo SANTOS, 2016, "as fraudes também podem ocorrer por meio de contratações diretas indevidas, tendo como motivos o fracionamento da despesa (para burlar a modalidade de licitação recomendada); emergência indevida (quando a emergência é fabricada, em virtude de algum ato negligente da administração que não licitou em tempo hábil); falsa exclusividade (imposição de algum requisito "exclusivo" a uma pessoa e ou

empresa ou falta de documentação legal comprovando exclusividade); e, falsa singularidade (falta de comprovação legal da notória especialização)".

2.3.6 Cartelização (Conluio entre os licitantes)

Cartel pode ser entendido como um acordo expresso ou tácito entre concorrentes para, principalmente, fixar preços de venda ou quotas de produção, dividir a carteira de clientes e mercados ou combinar preços e ajustar vantagens em concorrências públicas e privadas (BRASIL, 2009).

Segundo estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2002), os cartéis geram sobrepreço de 10% a 20% em relação ao mercado competitivo, causando perdas anuais de centenas de bilhões de consumidores. Esta mesma Organização identificou quatro esquemas principais de cartéis em licitações: i) propostas fictícias ou de cobertura (concorrentes ofertam preço sabidamente superior à proposta do candidato escolhido ou ofertam preços sabidamente inaceitável ou ofertam propostas que contém condições especificas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador); ii) supressão de propostas (implica que uma empresa desista no meio do caminho ou nem participe do certame); iii) propostas rotativas ou rodízio (alternam a proposta vencedora entre os membros do grupo); e, iv) divisão do mercado (acordam em não concorrer para determinados clientes ou em áreas geográficas).

Couto (2015), afirma que na modalidade dos acordos pré-licitatórios, o ilícito ocorre antes do processo de escolha das empresas, mediante combinação entre os licitantes, estabelecimento de rodízio para que todos apropriem os contratos mais cobiçados ou mesmo mediante utilização de empresas de fachada para que os requisitos da competição sejam satisfeitos de maneira ardilosa. Nestes casos, é muito difícil constatar a movimentação delituosa, porque todas as exigências formais do processo são atendidas.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho trata de um estudo documental e bibliográfico, com uma pesquisa qualitativa e com delineamento descritivo exploratório. De acordo com Rudio (2008), numa

pesquisa documental, os documentos são investigados para descrever e comparar tendências e diferenças. Por sua vez, a pesquisa exploratória, também utilizada aqui, nos permite uma maior investigação sobre o assunto estudado facilitando a delimitação do tema e orientando na formulação dos objetivos (ANDRADE, 1999).

No referencial teórico, foi utilizada a legislação existente e pertinente as licitações e a corrupção, bem como, a Constituição Federal do Brasil, a Lei 12.846/2013 – LAC e algumas outras bibliografias cujos temas são os mesmo abordados neste artigo.

Após a fundamentação teórica, foi abordado e analisado o procedimento adotado, na Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha, no período de fevereiro e março de 2018, sendo que neste período, foram enviados ao DEC, 16 (dezesseis) pedidos de licitações, sendo somente 03 (três) de Obras e Serviços de Engenharia. Tal análise objetivou comparar estes processos com as principais fraudes apontadas pela literatura e pela legislação existente, objetivando, adotar medidas de proteção para que estas não ocorram nesta municipalidade, ou, se for o caso, constatar que meios utilizam e que os beneficiam na aplicabilidade da Lei Anticorrupção.

Visando aprovação das medidas, que por ventura forem necessárias a melhoria do processo licitatório, serão estas, apresentadas a um grupo focal, composto pelo Diretor de Compras e Licitações, três pregoeiras, a Procuradora Geral do Município, a servidora Vivian Reis, responsável por alimentar o sistema LicitaCon e um servidor do setor de compras, que realiza os orçamentos prévios para média do preço de mercado, através de uma reunião previamente agenda, onde ambos analisarão as sugestões apresentadas por este trabalho, visando regrar e melhorar o procedimento licitatório.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No período de fevereiro e março de 2018, foi realizado um acompanhamento semanal, junto ao Departamento de Compras e Licitações – DEC, da Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha, que realiza todas as aquisições de materiais de consumo, alimentação, equipamentos, serviços e obras e serviços de engenharia, para oito secretarias municipais. Sendo que estas são responsáveis por todos os postos de saúde, escolas de educação infantil e fundamental e manutenção da cidade, o objetivo de tal acompanhamento foi verificar qual o procedimento adotado quando do recebimento pelo DEC, de um pedido de abertura de

processo de licitatório, objetivando comparar com as orientações da literatura estudada. O DEC possui 05 (cinco) servidores de carreira, dentre eles o diretor, dois cargos em comissão e duas estagiárias.

Observou-se que, na medida do recebimento do pedido, a descrição do objeto a ser adquirido, normalmente, constante no termo de referência, que não segue um padrão, é analisada pelo Diretor do DEC, de forma minuciosa, verificando se esta não está com muitos pormenores, o que facilita o direcionamento na hora da compra. De imediato, este pedido é passado ao servidor encarregado da pesquisa de preço de mercado, que começa a realização dos orçamentos, junto a diversas empresas, transcrevendo a dita descrição do objeto e fixando prazo para retorno destes.

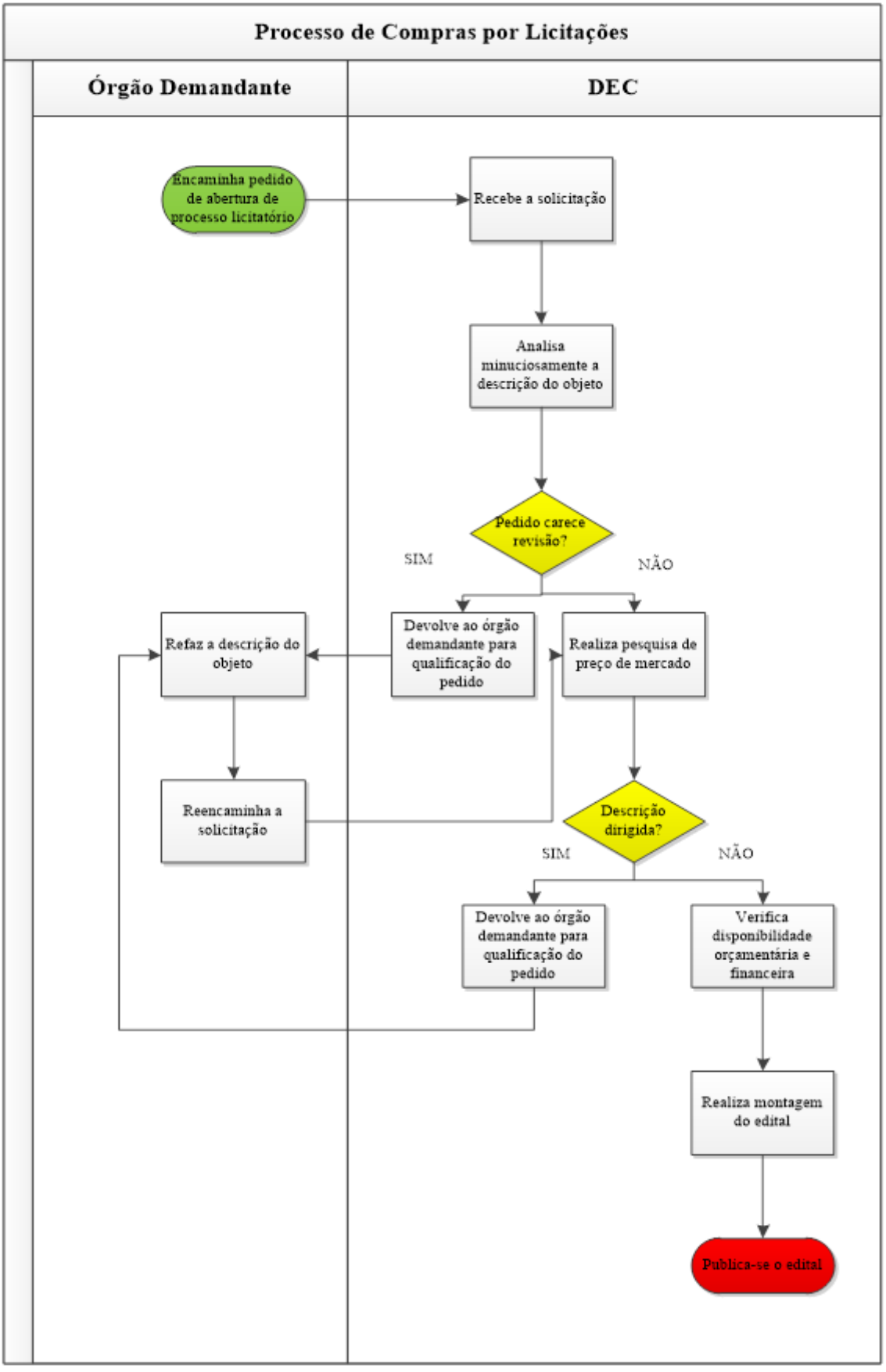
Em alguns casos, quando a descrição do objeto está dirigida, as próprias empresas consultadas para o orçamento, começaram a ligar ou enviar emails, com as alegações pertinentes ao dito direcionamento. Verificou-se que mesmo o diretor fazendo um crivo quando do recebimento, há detalhes que, por falta de conhecimento específico do objeto a ser adquirido, uma vez que se trata de uma gama muito variada de produtos possíveis de serem comprados, alguma descrição ainda pode passar desapercebida, o que finda, em muitas as vezes, na realização do orçamento.

Diante das constatações, tanto por parte do diretor do DEC quanto das empresas consultadas para orçamento prévio, o expediente solicitando a abertura do certame é devolvido a Secretaria originária do pedido, com todas as ressalvas necessárias, visando a correção da referida descrição. Sem isto acontecer, não é dado seguimento ao pedido de licitação.

Há por vezes, quando da consulta aos preços de mercado, ligações e até visitas de fornecedores, que sempre tentam induzir a colocar um item ou outro a mais, alegando que irá melhorar a qualidade do bem, porém fica visível que a intenção é forçar a compra do seu produto.

Segue abaixo, em forma de fluxograma, o Procedimento de Compras via Licitações, da Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha, conforme acima descrito:

Fluxograma 1.



Elaborado pelo autor.

Neste período de observação, foram enviados ao DEC, 16 (dezesseis) pedidos de licitações, sendo somente 03 (três) de Obras e Serviços de Engenharia, cujo procedimento adotado quando do recebimento, é diferente do anteriormente mencionado. Recebem a solicitação com todo o projeto básico e executivo em anexo, com todas as plantas, parecer ambiental, memoriais descritivos e planilhas orçamentárias, onde já é fixado o valor máximo que será pago pelo Município na referida contratação e, caso falte um dos documentos citados, já é devolvido no ato.

Após isto, o diretor encaminha o processo para montagem do edital, onde segue todo o trâmite formal e legal, até a abertura do certame. Em um dos processos, quando do julgamento da análise técnica, por parte do Departamento de Engenharia da Prefeitura, identificou-se que uma das empresas participantes havia omitido de sua planilha orçamentária, alguns itens, o que causaria prejuízo a obra, bem como, não possuía seus atestados de capacidade técnica, de obras assemelhadas, registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, ato em desacordo ao edital licitatório e que, poderia causar problemas futuros, pois pairaria a dúvida de execução de obra igual.

Com base, no que rege a Lei Anticorrupção e diante dos demais materiais estudados, verifica-se que no caso acima, possivelmente ocorreria os aditivos de valores para complementação da obra, pois a planilha não continha todos os materiais necessários e também, a empresa não tendo a experiência comprovada, é mais uma chance de algo dar errado.

No que tange a publicidade dos editais licitatórios, um dos grandes problemas também das fraudes, é realizada em ampla escala, até as modalidades mais simples e que nem precisariam. Tem-se por padrão, publicizar no sitio da prefeitura, no Diário Oficial do Município (neste caso é o diário eletrônico da FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul)) e no Diário Oficial do Estado do RS, tudo isto visando aumentar a concorrência e cumprir o estabelecido na legislação no que a transparência.

Através de diálogos com os servidores do departamento, constatou-se que os procedimentos acima citados foram adotados, principalmente, depois que ocorreu um fato muito sério de fraude em um certame, no ano de 2005, onde não tinha ocorrido nenhuma publicação do edital e ainda, as empresas convidadas eram todas de um mesmo grupo, sendo os sócios todos parentes. Tal ocorrência foi denunciada anonimamente ao Tribunal de Contas do Estado do RS – TCE/RS, que de imediato já contatou com a Administração da época, solicitando esclarecimentos a cerca dos fatos, gerando assim, a abertura de uma Sindicância

Investigatória, onde foram ouvidas todas as partes envolvidas, como membros da Comissão Permanente de Licitações, Diretor de Compras, proprietários de empresas e até assessoria jurídica.

Após conclusão da referida Sindicância, foi devolvido o bem adquirido (um carro 0 km), imposta multa ao prefeito, bem como, demissão do diretor de compras e licitações da época, que era um Cargo em Comissão, que foi uma das partes corrompidas.

Durante o período de acompanhamento das atividades do DEC, identifica-se que tem uma servidora efetiva, em outra sala, que não ali dentro do Departamento, responsável pela alimentação do Sistema LicitaCon, software desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do RS, para receber e armazenar dados e documentos relativos a certames e contratos realizados por todos os poderes e órgãos estaduais e municipais. Deu-se em virtude de que a formação de cartéis, as restrições à ampla concorrência e a prática de sobrepreço são alguns dos problemas de difícil detecção e que poderão ser rastreadas por esse software.

Por meio desse sistema, será possível ampliar o monitoramento das contratações, tanto por parte dos órgãos de controle quanto pela sociedade. Por isso, as informações recebidas pelo LicitaCon serão também disponibilizadas no Portal do TCE-RS, viabilizando o acompanhamento da licitação durante todas as suas fases. Assim, eventuais inconformidades identificadas poderão ser sanadas a tempo, evitando-se prejuízos aos cofres públicos.

Mesmo com todas as mudanças ocorridas, do software LicitaCon do TCE RS, da organização e análise criteriosa que o DEC realiza, visando evitar as fraudes nas licitações e a corrupção no processo, há algumas sugestões a serem feitas, visando regrar e melhorar o procedimento, quais sejam:

> i) Padronizar os termos de referências que são utilizados como base para descrição do objeto a ser adquirido;
>
> ii) criar e seguir um check list dos documentos que devem vir anexos ao pedido de licitação de obras e serviços de engenharia, uma vez que nestes casos há uma exigência padrão destes, sendo estes: a) memorando da secretaria solicitante; b) projeto básico e executivo (plantas); c) memorial descritivo; d) planilha orçamentária e financeira com limitador do valor a ser contratado; e) parecer técnico ambiental;
>
> iii) designar um servidor efetivo para ser o responsável pelas cotações visando preço de mercado, pois atualmente e nos últimos

> anos, quem os realiza são Cargos em Comissão – CC - e, a rotatividade é grande ocasionando perda de tempo e morosidade no andamento do processo, além de colocar em dúvida o referido serviço, pois por serem CCs, infelizmente, tentam corrompê-los;
>
> iv) utilizar a ferramenta disponibilizada pelo sistema de informática, permitindo que os editais, após cadastrados de acordo com cada modalidade licitatória, possam ser confeccionados mais rápidos, pois as características comuns de todos já virão automático pelo sistema.

Assim, foi criado um grupo focal com 06 (seis) servidores, sendo eles: a Procuradora Geral do Município, Digiane Silveira Stecanella, o Diretor de Compras e Licitações, João Vitor Luciano Barcelos, as pregoeiras, Edna Muniz dos S. Reis, Mariana Castilhos de Souza e Greice Duarte Celistre, a servidora Vivian Reis, responsável por alimentar o sistema LicitaCon e pelo servidor responsável pelos orçamentos, Guilherme Coelho, cuja finalidade é analisar as proposições elaboradas por esta acadêmica.

Estas sugestões foram entregues a cada um dos membros do grupo focal e solicitado que as analisassem, realizando as contraposições quando necessárias, sendo agendada uma reunião para discuti-las, no dia 06 de abril, as 17h15min, após o expediente, na sala do Departamento de Compras e Licitações.

Diante disto, na referida data o grupo focal fez suas colocações:

No que tange a padronização dos termos de referências que são utilizados como base para descrição do objeto a ser adquirido, o grupo focal acatou a ideia alegando que em outras oportunidades já havia cogitado tal hipótese e, que isto gerará uma economia de tempo e papel e ainda evitará exigências documentais que em alguns casos eram consideradas como específicas para uma determinada marca ou empresa, sem falar nos envios ao TCE – RS, através do sistema LicitaCon, que em algumas vezes obrigavam a fazer contato com os auditores pedindo esclarecimentos de como postar por serem fora dos padrões habituais.

Concernente a segunda proposição, que é criar e seguir um check list dos documentos que devem vir anexos ao pedido de licitação de obras e serviços de engenharia, uma vez que nestes casos há uma exigência padrão destes, o grupo focal, concordou e sugeriu a inclusão como alínea “f”, do impacto orçamentário e financeiro, documento legalmente exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre a opção de ser um servidor efetivo, o responsável pelas cotações de preço de mercado, o grupo informa que por várias vezes já fizeram esta reivindicação, porém a alegação é sempre a mesma, que não tem servidor administrativo efetivo suficiente isto e, que os cargos em comissão precisam desempenhar alguma função. Assim, decidiu-se que este trabalho após sua conclusão, será encaminhado ao gestor atual para que tenha ciência das necessidades de mudanças a serem implantadas em virtude dos riscos de incorrerem em fraudes e corrupções.

O grupo focal, especialmente as três pregoeiras, referente a utilização da ferramenta disponibilizada pelo sistema de informática, permitindo que os editais, após cadastrados de acordo com cada modalidade licitatória, possam ser confeccionados mais rápidos, pois as características comuns de todos já virão automático pelo sistema, discordam da implantação, com alegações de que é uma atividade difícil, morosa, minuciosa e que para fazerem isto teriam que parar suas atividades habituais, que demoraria algum tempo, além de acumular os processos iniciais em suas mesas.

A Procuradora Geral do Município contesta, juntamente com essa acadêmica, pois se entende ser um tempo perdido inicialmente, mas que será recuperado em seguida com a economia deste nos próximos certames, além do que evitará constar cláusulas editalícias "estranhas", o que pode tornar o edital restritivo, mas não obteve-se êxito neste quesito, pois a maioria não aceitou a sugestão neste momento, ficando a possibilidade de estudo da implantação para o futuro.

Após a análise realizada pelo grupo focal e aceitas as suas considerações frente aos itens sugeridos, realizando as alterações que entenderam-se necessárias, passamos as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da Lei Anticorrupção e dos princípios norteadores da Administração Publica, segundo a Constituição Federal do Brasil, Moralidade, Impessoalidade, Transparência e Legalidade, cada vez mais objetiva-se evitar a fraude no serviço público, principalmente em decorrência de processos licitatórios, onde a corrupção prospera.

A adoção de medidas preventivas para evitar prejuízos à administração pública é, sem dúvida, uma das melhores estratégias de gestão. O LicitaCon, veio como uma ferramenta capaz de suprir uma das grandes necessidades do controle externo: a identificação de irregularidades em licitações antes de resultarem em despesas públicas.

Em virtude da literatura estudada, este trabalho focou-se em observar, junto ao Departamento de Compras e Licitações, da Prefeitura Municipal de Santo Antônio da Patrulha, os métodos utilizados no processo licitatório, analisando as fraudes ocorridas, os tipos de corrupção circulantes no meio e, sugerir formas de melhoria no referido procedimento.

Assim, se listou algumas ideias de melhoria do processo, onde criou-se um grupo focal, composto de servidores do Departamento de Compras e Licitações, mais a servidora encarregada de alimentar o sistema LicitaCon e a Procuradora Geral do Município, sendo que de quatro apresentadas, somente uma não foi acatada, mas ficou de ser estudada futuramente.

Identifica-se que pelo relato do DEC e dos documentos analisados, somente uma única vez, ocorreu fraude em um certame licitatório, onde um dos envolvidos no processo de compra foi corrompido por uma empresa fornecedora, sendo após, tomadas várias medidas de prevenção a não incidência deste mesmo fato, através da substituição, aos poucos, de todos os servidores do DEC, bem como da Comissão Permanente de Licitações.

Prevenir, detectar e responsabilizar, unidos, esses três verbos são os principais atores do combate à corrupção. A corrupção é tratada como "atividade mútua", uma transação onda os negociantes são, ao mesmo tempo, vendedores e compradores, e as partes são conduzidas pelo seu próprio interesse (privado), ao invés do "interesse público". Mesmo havendo previsão de penalidades na Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações), na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), ainda foi necessário promulgar outra, a Lei nº 12.846/13, para melhor esclarecer e identificar os agentes “cometedores” de corrupção, pois com as citadas anteriormente, ainda pairavam duvidas, o que nem sempre condenava uma das partes envolvidas, por falta de enquadramento jurídico.

Visando auxiliar a gestão pública do Município de Santo Antônio da Patrulha, o presente artigo será enviado ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, para que, caso haja conveniente implantar o que não foi acatado pelo grupo focal, bem como, acompanhar e fiscalizar o que foi aceito por este. Objetivando também, com isso, mostrar a ele, a dificuldade encontrada perante as pregoeiras para implantar alguma mudança junto a elas.

Muitas e variadas, são as formas em que as Administrações Públicas delineiam seus editais licitatórios, buscando, não poucas às vezes, um beneficiamento, tanto a uma determinada empresa quanto a um agente público. Por isso, cada vez mais o círculo está fechando, com novas legislações, softwares de preenchimento obrigatório, prévios às auditorias dos tribunais fiscalizadores e através de outras ferramentas que obrigam a objetivar os certames, zelando pelo interesse público e não o privado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União** de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.> Acesso em: 4 mar. 2018.

_____. Lei n.º 8.666/93 – Lei das Licitações. **Diário Oficial da União** de 22 de junho de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Lei 10.520/2002 – Lei dos Pregões. **Diário Oficial da União** de 18 de julho de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate a Fraude e Corrupção.** TCU. Brasília, 2017.

_____. Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. **Combate a Cartéis em Licitações**. Esplanada dos Ministérios. Brasília, 2009. Publicação oficial.

Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em: 24 fev. 2018.

COUTO, Andrea Mallmann. **Inteligência contra as fraudes.** Disponível em:<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/2015/50235DAE24CC3C1FE053970210ACD3AE> Acesso em: 6 mar. 2018.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO Tatiany. **Lei Anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Nanam. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata.** São Paulo: Saraiva, 2014.

POZZO, Antonio Araldo Ferraz Dal; POZZO, Augusto Neves Dal; POZZO, Beatriz Neves Dal; FACCHINATO, Renan Marcondes. **Lei Anticorrupçao – Apontamentos sobre a Lei n.º 12.846/2013.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 35 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. **Como Combater a Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SPINELLI, Mário Vinicius Claussen. **Ações da CGU: Detecção de fraudes em licitações e contratos administrativos.** 2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil. Parte Geral.** 11. ed. Atlas, 2011.

IMPACTO DA AUSÊNCIA DE REAJUSTES NAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS SOBRE O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE NOVA PETRÓPOLIS (RS)

Dionatan Rodrigo Simm Pradella[1]

Tiarajú Alves de Freitas[2]

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo demonstrar o impacto que a ausência de reajustes nos valores das transferências de recursos do Sistema Único de Saúde realizadas pela União tem sobre a programação orçamentária e financeira do Município de Nova Petrópolis (RS). Foram apuradas as transferências realizadas para os blocos de financiamento da Atenção Básica e da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, considerando o período compreendido entre janeiro de 2014 e dezembro de 2017. Utilizaram-se dados das transferências de recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Saúde, estabelecendo um histórico das transferências para os blocos em questão. Este acompanhamento foi comparado à inflação apurada no mesmo período, bem como à evolução dos gastos em saúde e ao percentual de aplicação da receita de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde pelo município em voga. Apurou-se um impacto orçamentário acumulado de R$ 1.795.337,09 quando considerada a inflação acumulada no período. Os dados apurados demonstraram que a aplicação de recursos próprios pelo Município no custeio da saúde apresentou sucessivos incrementos, sendo constatado, no período, um crescimento de 47,709%, ao passo que a participação das transferências de recursos do SUS no custeio da saúde apresentou queda de 12,686%.

PALAVRAS-CHAVE: Ausência de reajustes, financiamento do SUS, orçamento municipal.

[1] Especializando em Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal do Rio Grande, bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC. Contato: dionatan_pradella@hotmail.com

[2] Professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, doutor em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE – da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: tiarajufreitas@hotmail.com.

ABSTRACT: This study aims to demonstrate the impact that the absence of adjustments in the values of transfers of resources of the Unified Health System performed by the Union has on the budget and financial programming of the Municipality of Nova Petrópolis (RS). The transfers carried out for the blocks of financing of Basic Attention and Attention of Medium and High Ambulatory and Hospital Complexity were analyzed, considering the period between January 2014 and December 2017. Data were used for transfers of resources made available by the National Fund establishing a history of transfers to the blocks in question. This monitoring was compared to inflation in the same period, as well as the evolution of health spending and the percentage of application of tax revenue and constitutional transfers in actions and public health services by the city in vogue. An accumulated budgetary impact of R $ 1,795,337.09 was obtained when considering accumulated inflation in the period. The verified data showed that the application of own resources by the Municipality in the cost of health presented successive increases, being observed, in the period, a growth of 47.709%, while the participation of the transfers of resources of the SUS in the cost of health presented decrease of 12.686%.

KEYWORDS: Absence of readjustments, financing of SUS, municipal budget.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconhece a saúde como um direito a ser assegurado pelo Estado e constitui um sistema único de saúde, pautado pelos princípios da universalidade, equidade e integralidade. A Carta Magna determina que a organização de tal sistema se dê de maneira descentralizada, hierarquizada e com participação popular e que as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – financiem o mesmo, gerando receita necessária para custear as despesas com ações e serviços públicos de saúde, de *“acesso universal, gratuito e igualitári*o” (BRASIL, 1988; ROCHA *et al*, 2013).

Instituída em 1990, a Lei nº 8.080, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, implantou o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo competências específicas a cada ente governamental e ratificando a responsabilidade solidária,

rajada entre as três esferas executivas. Em sentido complementar, a Lei nº 8.142/90 regulamenta a alocação e transferência de recursos entre os entes federados e garante o controle social, por meio das Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde. Este último, como órgão colegiado, capaz de deliberar e apontar, inclusive, sobre as aplicações financeiras e econômicas em saúde (NORONHA, 2012; BRASIL,1990).

No intuito de garantir recursos para a área da saúde a longo prazo, além de estabelecer uma aplicação financeira mínima, o ordenamento jurídico brasileiro estipula percentuais mínimos de aplicação de receitas de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde. Os percentuais mínimos de investimento financeiro dos municípios, estados e União são definidos pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Nos termos desta lei, municípios e Distrito Federal devem aplicar, anualmente, no mínimo 15% de sua arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde. Para os estados, a aplicação mínima deve ser de 12% de similar base de cálculo. No caso da União, o montante aplicado deve corresponder ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual (BRASIL, 2012).

Entretanto, não há determinação legal no emaranhado jurídico brasileiro que ordene reajustes anuais das transferências de recursos do SUS realizadas pela União. Dentre as diversas discussões sobre a manutenção do SUS, o financiamento tem se tornado uma preocupação crônica, tanto no âmbito da gestão pública quanto no âmbito social. Diante deste cenário, Rocha et al (2013) afirma que destinar recursos de maneira justa, de forma a garantir o atendimento à saúde conforme os preceitos do SUS, configura-se em um considerável desafio.

O processo de programação orçamentária, principalmente no âmbito municipal, tem sido dificultado pela forma de financiamento do SUS. O presente trabalho busca analisar o impacto orçamentário e financeiro que a ausência de reajustes nas transferências regulares de recursos do SUS para os blocos da Atenção Básica e da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (Atenção de MAC) teve sobre o Município de Nova Petrópolis, entre os anos de 2014 e 2017.

Para tanto, buscou-se demonstrar o histórico das transferências de recursos realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Nova Petrópolis (RS) para custeio do SUS, considerando o período de 2014 a 2017, traçando um paralelo entre essas transferências e a variação inflacionária apurada no período.

2. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa quantitativa, com objetivo exploratório e descritivo, que tem como procedimento o levantamento de dados bibliográficos e documentais.

Este estudo contemplou como universo o Município de Nova Petrópolis, localizado no estado do Rio Grande do Sul. Conforme dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na edição de 30 de agosto de 2017 do Diário Oficial da União, Nova Petrópolis possui população estimada em 20.675 habitantes em 2017. O mesmo instituto, através dos dados identificados pelo Censo 2010, aponta que o Município tem um produto interno bruto per capita de R$ 32.779,03. A gestão dos recursos da saúde é feita através do Fundo Municipal de Saúde, instituído pela Lei Municipal nº 1.349/2001.

A pesquisa foi desenvolvida sobre as seguintes bases de dados eletrônicas: Portal de Transparência do Município de Nova Petrópolis; Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS); Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão (SARGSUS); Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) e em consultas abertas das transferências de recursos do SUS, disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Saúde, através do sítio <*https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada*>.

A coleta de dados se delimitou às transferências realizadas para o Fundo Municipal de Saúde Nova Petrópolis (RS) destinadas aos blocos de financiamento da Atenção Básica e da Atenção de Média e Alta Complexidade (MAC) considerando o período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2017. Justifica-se o uso destes dois blocos, pelo fato de somados compreenderem o maior vulto das transferências de recursos para custeio da saúde.

Os seguintes dados foram colhidos de suas respectivas fontes:

- Transferências de recursos para os blocos da Atenção Básica e da Atenção de Média e Alta Complexidade (MAC) Ambulatorial e Hospitalar – Consulta detalhada/Fundo Nacional de Saúde;
- Variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) – SNIPC/IBGE;
- Estimativas de população, Diário Oficial da União;
- Dados do Censo 2010, IBGE;
- Despesas com saúde – Relatório Resumido de Execução Orçamentária/SIOPS;
- Despesas próprias com ações e serviços públicos em saúde – Relatório Resumido de Execução Orçamentária/SIOPS;
- Despesas custeadas com recursos de transferências do SUS – Relatório Resumido de Execução Orçamentária/SIOPS; e
- Percentual de aplicação de recursos em ações e serviços públicos em saúde – Relatório Resumido de Execução Orçamentária/SIOPS.

Os dados coletados foram compilados e transferidos para planilhas pré-formatadas do *Microsoft Office Excel*, a partir das quais foram construídas as tabelas e gráficos.

Por fim, os dados relativos ao acompanhamento das transferências de recursos do SUS foram atualizados através de índice inflacionário. Os valores encontrados foram então comparados à variação das transferências do SUS, bem como à evolução dos gastos com saúde e aos percentuais de aplicação de receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos em saúde.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a consecução dos objetivos do presente trabalho, foram apuradas as transferências de recursos realizadas pela União ao Município de Nova Petrópolis (RS), demonstrando a variação dos repasses para os blocos de financiamento da Atenção Básica e da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial no período.

As condições de comparabilidade foram obtidas ao serem demonstradas as evoluções: da inflação verificada no período, demonstrando um cálculo em que a

variação inflacionária é aplicada sobre as transferências apuradas no período; dos gastos em saúde executados pelo Município; e do percentual de aplicação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos em saúde.

3.1. TRANSFERÊNCIAS REGULARES DE RECURSOS REALIZADAS PELA UNIÃO AO MUNICÍPIO DE NOVA PETRÓPOLIS PARA CUSTEIO DOS BLOCOS DA ATENÇÃO BÁSICA E DA ATENÇÃO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

Para o fiel cumprimento da relação de cooperação financeira estabelecida no regramento do SUS, a Portaria GM/MS nº 204/2007 estabelece blocos de financiamento para o sistema, através dos quais a União, por meio do Fundo Nacional de Saúde, realiza transferências de recursos objetivando o custeio da execução de serviços de saúde por parte dos Municípios. Estes, por sua vez constituíram Fundos Municipais de Saúde com o propósito de gerenciar a aplicação dos recursos destinados à área (BRASIL, 2007).

O parágrafo 4º da Portaria GM/MS nº 204/2007 estabelece seis blocos de financiamento do SUS: Atenção Básica; Atenção de Média e Alta Complexidade (MAC); Vigilância em Saúde; Assistência Farmacêutica; Gestão do SUS; e Investimentos na Rede de Serviços em Saúde.

Para a implementação das ações que compõem os blocos da Atenção Básica e Atenção de MAC, o Município de Nova Petrópolis (RS), através de seu Fundo Municipal de Saúde adere aos termos de cooperação estabelecidos pela União, tendo a gestão plena da aplicação das seguintes transferências de recursos.

Tabela 1 – Transferências realizadas pelo FNS ao FMS de Nova Petrópolis

Bloco de Financiamento	Componente	Componente / Ação
Atenção Básica	Piso da Atenção Básica Fixo	PAB Fixo
Atenção Básica	Piso da Atenção Básica Variável	Saúde Bucal
Atenção Básica	Piso da Atenção Básica Variável	Saúde da Família
Média e Alta Complexidade	Limite Financeiro da Média e Alta	Teto Municipal da MAC
Média e Alta Complexidade	Limite Financeiro da Média e Alta	Teto Municipal Rede Psicossocial
Média e Alta Complexidade	Limite Financeiro da Média e Alta	Teto Municipal Saúde Mental
Média e Alta Complexidade	Limite Financeiro da Média e Alta	SAMU

Fonte: Compilação de consulta detalhada disponível no sítio: <*https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada*>.

Tais transferências não expressam a totalidade de recursos transferidos pela União dentre aquelas que compõem os blocos de financiamento da Atenção Básica e da Atenção de MAC ao Município de Nova Petrópolis (RS). Na relação exposta na Tabela 1, estão sendo considerados aqueles recursos que foram transferidos regularmente dentro do período de análise, não se configurando como complementos esporádicos ou repasses de periodicidade irregular.

O bloco da Atenção Básica é subdividido em dois componentes: Piso da Atenção Básica Fixo (PAB Fixo) e Piso da Atenção Básica Variável (PAB Variável). O PAB Fixo é constituído de um valor fixo *per* capita, cuja destinação visa custear ações de assistência básica da população, entre as quais: controle de tuberculose, hipertensão arterial e diabetes. Por sua vez, o PAB Variável visa complementar a atenção básica destinando recursos a programas específicos, tais como o combate a carências nutricionais e a estratégia de Saúde da Família (SIMÃO e ORELLANO, 2014).

O bloco da Atenção de MAC é constituído por dois componentes: Componente Limite Financeiro da MAC Ambulatorial e Hospitalar; e Componente Fundo de Ações Estratégicas e Compensação - FAEC. No âmbito do SUS, a MAC é definida como uma totalidade de procedimentos que envolvem alta tecnologia com alto custo, com o objetivo principal de proporcionar à população serviços especializados e qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde – atenção básica, urgência e emergência, hospitalar e transplantes (BRASIL, 2007).

O Componente Limite Financeiro da MAC Ambulatorial e Hospitalar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será destinado ao financiamento de ações de média e alta complexidade em saúde e de incentivos transferidos mensalmente. Os incentivos do Componente Limite Financeiro MAC incluem o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU; a Adesão à Contratualização dos Hospitais Filantrópicos; e o Incentivo de Integração do SUS – INTEGRASUS.

3.2. DEMONSTRATIVO HISTÓRICO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PELA UNIÃO AO MUNICÍPIO DE NOVA PETRÓPOLIS

O levantamento das transferências realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Nova Petrópolis (RS) considerou aquelas realizadas no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2017, destinadas ao custeio dos blocos da Atenção Básica, em específico dos componentes PAB Fixo e PAB Variável, e da Atenção de MAC. Os dados das transferências foram compilados e explicitados na Tabela 2.

Tabela 2 - Acompanhamento histórico das transferências de recursos do SUS pela União ao Município de Nova Petrópolis (RS).

Competência	Bloco da Atenção Básica			Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade			
	PAB Fixo	Saúde da Família	Saúde Bucal	Teto Mun. da MAC	Teto Mun. Saúde Mental	Teto Mun. Rede Psico	SAMU
2014/01	38.742,00	57.040,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/02	38.742,00	57.040,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/03	38.742,00	57.040,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/04	38.742,00	57.040,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/05	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/06	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/07	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/08	38.742,00	53.910,00	4.460,00	153.222,70	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/09	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/10	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/11	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2014/12	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/01	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/02	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/03	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/04	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/05	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/06	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/07	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/08	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/09	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/10	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/11	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2015/12	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/01	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/02	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/03	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/04	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.155,44	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/05	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/06	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/07	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/08	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/09	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/10	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00

2016/11	38.742,00	49.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2016/12	38.742,00	49.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/01	38.742,00	46.780,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/02	38.742,00	53.040,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/03	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/04	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/05	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/06	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/07	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/08	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/09	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/10	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,52	5.610,11	13.125,00
2017/11	38.742,00	53.910,00	4.460,00	155.595,65	9.756,53	5.610,11	13.125,00
2017/12	38.742,00	-	-	155.595,65	9.756,53	5.610,11	-

Fonte: Compilação de consulta detalhada disponível no sítio: *https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada* – Fundo Nacional de Saúde.

A análise das transferências demonstra que no âmbito do componente PAB Fixo o repasse mensal apurado para as competências de janeiro de 2014 até dezembro de 2017 manteve-se constante em R$ 38.742,00.

Dentre as transferências de recursos do componente PAB Variável, os repasses apurados para a ação Saúde Bucal permaneceram com os mesmos valores mensais, R$ 4.460,00, desde a competência de janeiro de 2014 até a competência de novembro de 2017.

Já nos repasses realizados para a execução da estratégia de Saúde da Família apurou-se que o valor de R$ 57.040,00 foi transferido mensalmente das competências de janeiro a abril de 2014. A partir da competência de maio de 2014 até a competência de novembro de 2017, o valor repassado mensalmente foi reduzido para R$ 53.910,00. Neste último período, exceções foram verificadas nos repasses das competências de: novembro e dezembro de 2016, cujas transferências totalizaram R$ 49.910,00 mensais; janeiro de 2017, cuja transferência totalizou R$ 46.780,00 mensais; e fevereiro de 2017, onde apurou-se o recebimento de R$ 53.040,00 mensais.

O demonstrativo das transferências realizadas para o custeio do bloco da Atenção Básica demonstra um congelamento nos valores das transferências de recursos para o componente PAB Fixo e, no componente do PAB Variável, para a ação da Saúde Bucal. Quanto aos repasses realização no âmbito da Saúde da Família, é perceptível a diminuição do valor transferido mensalmente.

No bloco da Atenção de MAC, os recursos transferidos ao Município de Nova Petrópolis para as ações do Teto Municipal da MAC compreenderam o valor mensal de R$ 155.155,44 da competência de janeiro de 2014 até a competência de abril de 2016. Exceção a este valor foi percebida na competência de agosto de 2014, na qual foi apurada a transferência de R$ 153.222,70. A contar de maio de 2016 até dezembro de 2017, foram transferidos R$ 155.595, mensais para o custeio das ações.

Prosseguindo na análise do bloco de Atenção de MAC, os dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Saúde demonstram que as transferências de recursos realizadas para a ação do Teto Municipal Rede Psicossocial representaram R$ 5.610,11 mensais, nas competências compreendidas entre janeiro de 2014 e dezembro de 2017. Cenário similar ao observado nas transferências de recursos para a ação do Teto Municipal Rede Saúde Mental, cujos repasses permaneceram em R$ 9.756,52 mensais no mesmo período analisado.

O bloco da Atenção de MAC é composto ainda pela ação que visa custear o Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (SAMU). O Fundo Municipal de Saúde de Nova Petrópolis, nas competências de janeiro de 2014 a novembro de 2017 recebeu transferências de recursos na soma de R$ 13.125,00 mensais.

Das transferências de recursos compiladas no período em análise para o bloco da Atenção de MAC, percebe-se cenário similar ao apurado nas transferências de recursos para o bloco da Atenção Básica. Assim como neste, naquele algumas ações permanecem com os valores congelados desde a competência inicial. São os casos das transferências para custeio do SAMU e das ações dos Tetos Municipais da Rede Psicossocial e da Saúde Mental. As transferências para o Teto Municipal da MAC, desconsiderando os repasses irregulares, apresentou pequena variação, evoluindo de um repasse de R$ 153.222,70 na competência de janeiro de 2014 para um repasse de R$ 155.595,65 na competência de dezembro de 2017.

No período considerado, as transferências dos recursos analisados totalizaram R$ 13.408.331,84 (treze milhões, quatrocentos e oito mil, trezentos e trinta e um reais e oitenta e quatro centavos). A soma das transferências realizadas para a competência de janeiro de 2014 totalizou R$ 283.889,07, ao passo que a soma das transferências realizadas para a competência de novembro de 2017, última competência que recebeu repasses em todas as ações dentro do período em

análise, totalizou R$ 281.199,29. Considerando as competências mensais, o somatório das transferências diminuiu quando se estabelece um paralelo entre a primeira e a última competência das transferências. A diferença apurada foi de R$ 2.689,78 no repasse mensal, o que representa uma redução percentual de 0,947%.

3.3. DEMONSTRAÇÃO DA VARIAÇÃO DO IPC-A IBGE NO PERÍODO

O acompanhamento histórico das transferências do SUS ganha em utilidade quando traçado um paralelo entre este e a evolução do índice de inflação apurado no mesmo período. Conforme Assaf Neto (2009), o processo inflacionário pode ser descrito como a elevação generalizada dos preços dos vários bens e serviços. Quanto aos efeitos da inflação, Viceconti e Neves (1996) afirmam que as distorções por ela provocadas geram uma série de efeitos, como a perda do poder aquisitivo, a desorganização do mercado de capitais, o aumento de déficits no balanço e dificuldades de financiamentos.

Dentre os índices de mensuração inflacionária, o IPC-A, sigla para Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – calculado pelo IBGE, é o mais relevante no que se refere à da política monetária. A escolha deste índice, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), como referência para o sistema de metas para a inflação implementado no Brasil ratifica sua relevância. Tal sistema compromete o Banco Central do Brasil a atuar de forma a garantir que a inflação efetiva esteja em linha com uma meta pré-estabelecida pela Administração Pública (BRASIL, 2016)

A apuração do IPC-A acumulado no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016 demonstra uma inflação acumulada de 25,17% (vinte e cinco inteiros e dezessete centésimos por cento). Em sentido estrito, o acompanhamento anual dos índices acumulados de inflação apresenta os seguintes valores:

Tabela 3 – Variação do IPC-A no período

COMPETÊNCIA INICIAL	COMPETÊNCIA FINAL	ÍNDICE ACUMULADO	ÍNDICE ACUMULADO DESDE A COMP. 01/2014
01/2014	12/2014	6,40762%	6,40762%
01/2015	12/2015	10,67350%	17,76503%

01/2016	12/2016	7,19071%	25,17016%

Fonte: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

No período analisado, percebe-se uma inflação anual de 6,407% no ano de 2014; de 10,675% no ano de 2015; e de 7,190% no ano de 2017. O cálculo do índice acumulado no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016 demonstra uma elevação generalizada dos preços no montante de 25,17%.

3.4. CÁLCULO DA DEFASAGEM DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS EM RELAÇÃO A INFLAÇÃO APURADA NO PERÍODO

No intuito de demonstrar a defasagem das transferências de recursos em comparação a inflação apurada no período, foram elaborados cálculos aplicando sobre as transferências de recursos o IPC-A apurado. Considerando a anualidade da elaboração da lei orçamentária, preceituada na Lei nº 4.320/64, o cálculo do reajuste dos valores das transferências foi realizado considerando o valor da primeira competência recebida dentro do período analisado como o valor a ser objeto dos reajustes. Sobre este valor, foram aplicados índices inflacionários que reajustam o valor da transferência, mantendo seu poder de custeio em comparação à evolução das despesas. O valor mensal reajustado foi então multiplicado pela quantidade de competências que haviam sido transferidas dentro do ano e como produto foi obtido o total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado. O valor da defasagem pode então ser calculado, subtraindo-se do total das transferências reajustadas o total das transferências originais.

Para o ano de 2014, não foi considerada a aplicação de índice inflacionário, pois entende-se que o valor transferido na competência inicial tenha sido objeto de programação orçamentária, devendo sofrer reajustes apenas para as competências do próximo exercício financeiro. O que ocorreu em 2015, quando ao valor original da transferência foi aplicado o IPC-A acumulado entre janeiro de 2014 e dezembro de 2014. Da mesma forma em 2016, quando ao valor original na transferência foi aplicado o IPC-A acumulado, mas desta vez considerando o período de janeiro de 2014 e dezembro de 2015. No mesmo sentido, o reajuste do valor a ser repassado mensalmente para as competências do exercício de 2017 foi obtido aplicando-se o

índice inflacionário acumulado no período de janeiro de 2014 e dezembro de 2016 sobre o valor original da transferência.

A exemplo da metodologia de cálculo aplicada, a Tabela 4 demonstra que a defasagem total das transferências de recursos do PAB Fixo no período de 2014 a 2017 foi de R$ 229.936,68.

Tabela 4 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências do componente PAB Fixo:

Bloco da Atenção Básica - Componente PAB Fixo								
Ano	**Valor mensal do repasse realizado¹ (a)**	**Quantidade de parcelas transferidas no ano¹ (b)**	**Total da transferências de recursos no ano¹ (c)**	**Base de cálculo para apuração do reajuste (d)**	**IPC-A acumulado desde o período base² (e)**	**Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)**	**Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)**	**Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)**
2014	38.742,00	12	464.904,00	-	-	38.742,00	464.904,00	-
2015	38.742,00	12	464.904,00	38.742,00	6,408%	41.224,44	494.693,28	29.789,28
2016	38.742,00	12	464.904,00	38.742,00	17,765%	45.624,53	547.494,36	82.590,36
2017	38.742,00	12	464.904,00	38.742,00	25,170%	48.493,42	581.921,04	117.017,04
Total das transferências no período			**1.859.616,00**	**Total com atualização anual**			**2.089.012,68**	**229.396,68**

Fontes: ¹ - Consulta Detalhada FNS / ² - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

A defasagem total apurada para a estratégia de Saúde da Família, no período, foi de R$ 448.934,62, com base na apuração realizada na Tabela 5. Infere-se de tal defasagem que, se os repasses houvessem sofrido reajustes conforme a oscilação da inflação, o Município de Nova Petrópolis teria tido acesso a R$ 448.934,62 a mais que os valores recebidos originalmente.

Tabela 5 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências da estratégia de Saúde da Família, do componente PAB Variável:

Bloco da Atenção Básica - Componente PAB Variável - Estratégia de Saúde da Família								
Ano	**Valor mensal do repasse realizado¹ (a)**	**Quantidade de parcelas transferidas no ano¹ (b)**	**Total da transferências de recursos no ano¹ (c)**	**Base de cálculo para apuração do reajuste (d)**	**IPC-A acumulado desde o período base² (e)**	**Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)**	**Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)**	**Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)**
2014	57.040,00	12	659.440,00	-	-	57.040,00	659.440,00	-
2015	53.910,00	12	646.920,00	57.040,00	6,408%	60.694,91	728.338,92	81.418,92
2016	53.910,00	12	638.920,00	57.040,00	17,765%	67.173,17	806.078,04	167.158,04

2017	53.910,00	11	585.010,00	57.040,00	25,170%	71.397,06	785.367,66	200.357,66
Total das transferências no período			**2.530.290,00**	**Total com atualização anual**			**2.979.224,62**	**448.934,62**

Fontes: ¹ - Consulta Detalhada FNS / ² - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

Especificamente no caso da Saúde Bucal, a defasagem total apurada foi de R$ 25.285,69, conforme extraído da Tabela 6.

Tabela 6 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências da ação Saúde Bucal, do componente PAB Variável:

Bloco da Atenção Básica - Componente PAB Variável - Saúde Bucal								
Ano	**Valor mensal do repasse realizado¹ (a)**	**Quantidade de parcelas transferidas no ano¹ (b)**	**Total da transferências de recursos no ano¹ (c)**	**Base de cálculo para apuração do reajuste (d)**	**IPC-A acumulado desde o período base² (e)**	**Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)**	**Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)**	**Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)**
2014	4.460,00	12	53.520,00	-	-	4.460,00	53.520,00	-
2015	4.460,00	12	53.520,00	4.460,00	6,408%	4.745,78	56.949,36	3.429,36
2016	4.460,00	12	53.520,00	4.460,00	17,765%	5.252,32	63.027,84	9.507,84
2017	4.460,00	11	49.060,00	4.460,00	25,170%	5.582,59	61.408,49	12.348,49
Total das transferências no período			**209.620,00**	**Total com atualização anual**			**234.905,69**	**25.285,69**

Fontes: ¹ - Consulta Detalhada FNS / ² - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

Considerando apenas as transferências de recursos analisadas no bloco da Atenção Básica, acumulou-se uma defasagem de R$ 703.616,99, na relação entre os valores corrigidos pelo índice inflacionário e as transferências de recursos realizadas para o bloco. Em termos objetivos, pode-se afirmar que se as transferências de recursos do SUS tivessem sido reajustadas na mesma proporção do crescimento inflacionário, o Município de Nova Petrópolis teria à sua disposição para aplicação em ações de saúde direcionadas a atenção básica R$ 703.616,99 adicionais.

Dentre as transferências realizadas pelo bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade, as transferências de recursos do Teto Municipal da MAC resultaram em uma defasagem total de R$ 909.892,40, conforme infere-se pelos dados da Tabela 7.

Tabela 7 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências do Teto Municipal MAC, do bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade:

Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade - Teto Municipal da MAC								
Ano	**Valor mensal do repasse realizado¹ (a)**	**Quantidade de parcelas transferidas no ano¹ (b)**	**Total da transferências de recursos no ano¹ (c)**	**Base de cálculo para apuração do reajuste (d)**	**IPC-A acumulado desde o período base² (e)**	**Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)**	**Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)**	**Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)**
2014	155.155,44	12	1.859.932,54	-	-	155.155,44	1.859.932,54	-
2015	155.155,44	12	1.861.865,28	155.155,44	6,408%	165.097,21	1.981.166,52	119.301,24
2016	155.155,44	12	1.865.386,96	155.155,44	17,765%	182.718,85	2.192.626,20	327.239,24
2017	155.155,44	12	1.867.147,80	155.155,44	25,170%	194.208,31	2.330.499,72	463.351,92
Total das transferências no período			**7.454.332,58**	**Total com atualização anual**			**8.364.224,98**	**909.892,40**

Fontes: ¹ - Consulta Detalhada FNS / ² - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

No caso das transferências do Teto Municipal da Saúde Mental, a defasagem total apurada foi de R$ 57.769,66, conforme demonstrativo apresentado na Tabela 8.

Tabela 8 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências do Teto Municipal da Saúde Mental, do bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade:

Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade - Teto Municipal da Saúde Mental								
Ano	**Valor mensal do repasse realizado¹ (a)**	**Quantidade de parcelas transferidas no ano¹ (b)**	**Total da transferências de recursos no ano¹ (c)**	**Base de cálculo para apuração do reajuste (d)**	**IPC-A acumulado desde o período base² (e)**	**Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)**	**Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)**	**Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)**
2014	9.756,52	12	117.078,24	-	-	9.756,52	117.078,24	-
2015	9.756,52	12	117.078,24	9.756,52	6,408%	10.381,68	124.580,16	7.501,92
2016	9.756,52	12	117.078,24	9.756,52	17,765%	11.489,77	137.877,24	20.799,00
2017	9.756,52	12	117.078,26	9.756,52	25,170%	12.212,25	146.547,00	29.468,74
Total das transferências no período			**468.312,98**	**Total com atualização anual**			**526.082,64**	**57.769,66**

Fontes: ¹ - Consulta Detalhada FNS / ² - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

Por sua vez, de acordo com o demonstrativo da Tabela 9, as transferências do Teto Municipal da Rede Psicossocial acumularam uma defasagem de R$ 33.218,16.

Tabela 9 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências do Teto Municipal da Rede Psicossocial, do bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade:

Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade - Teto Municipal da Rede Psicossocial

Ano	Valor mensal do repasse realizado[1] (a)	Quantidade de parcelas transferidas no ano[1] (b)	Total da transferências de recursos no ano[1] (c)	Base de cálculo para apuração do reajuste (d)	IPC-A acumulado desde o período base[2] (e)	Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)	Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)	Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)
2014	5.610,11	12	67.321,32	-	-	5.610,11	67.321,32	-
2015	5.610,11	12	67.321,32	5.610,11	6,408%	5.969,58	71.634,96	4.313,64
2016	5.610,11	12	67.321,32	5.610,11	17,765%	6.606,75	79.281,00	11.959,68
2017	5.610,11	12	67.321,32	5.610,11	25,170%	7.022,18	84.266,16	16.944,84
Total das transferências no período			**269.285,28**	**Total com atualização anual**			**302.503,44**	**33.218,16**

Fontes: [1] - Consulta Detalhada FNS / [2] - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

Os cálculos apresentados na Tabela 10, indicam que nas transferências de recursos destinadas ao custeio do SAMU apurou-se uma defasagem total de R$ 90.839,88.

Tabela 10 – Demonstrativo de cálculo do reajuste das transferências do Serviço de Atendimento Móvel as Urgências (SAMU), do bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade:

Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade – SAMU								
Ano	**Valor mensal do repasse realizado[1] (a)**	**Quantidade de parcelas transferidas no ano[1] (b)**	**Total da transferências de recursos no ano[1] (c)**	**Base de cálculo para apuração do reajuste (d)**	**IPC-A acumulado desde o período base[2] (e)**	**Valor mensal atualizado (f) = (d)*(1+e)**	**Total das transferências de recursos no ano, considerando o valor atualizado (g) = (f) * (b)**	**Defasagem total em relação ao índice inflacionário (h) = (g) - (c)**
2014	13.125,00	12	157.500,00	-	-	13.125,00	157.500,00	-
2015	13.125,00	12	157.500,00	13.125,00	6,408%	13.966,00	167.592,00	10.092,00
2016	13.125,00	12	157.500,00	13.125,00	17,765%	15.456,66	185.479,92	27.979,92
2017	13.125,00	12	144.375,00	13.125,00	25,170%	16.428,58	197.142,96	52.767,96
Total das transferências no período			**616.875,00**	**Total com atualização anual**			**707.714,88**	**90.839,88**

Fontes: [1] - Consulta Detalhada FNS / [2] - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC

A defasagem total apurada sobre as transferências de recursos para o bloco da Atenção de MAC totalizou R$ 1.091.720,20, quando comparadas as transferências realizadas com as transferências reajustadas pelo IPC-A do período. O crescimento das despesas em progressão superior à variação das transferências de recursos retirou das disponibilidades do Município valor superior a um milhão de

reais, o qual poderia ser utilizado nas ações de maior complexidade, se considerado o período inteiro.

Somando-se a defasagem total apurada nas transferências dos recursos nos blocos da Atenção Básica e da Atenção de MAC, é obtido um total de R$ 1.795.337,09. Esse valor representa o quanto o Município de Nova Petrópolis deixou de receber quando traçado um paralelo entre a variação da receita e a inflação acumulada no período.

3.5. DEMONSTRAÇÃO DOS GASTOS EM SAÚDE EXECUTADOS PELO MUNICÍPIO DE NOVA PETRÓPOLIS NO PERÍODO

Através dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do Município de Nova Petrópolis (RS), disponíveis através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), considerando os valores absolutos dos exercícios de 2014 a 2017, tomando por base as informações disponibilizadas no 6º bimestre de cada exercício, é possível acompanhar a evolução do percentual de aplicação da receita de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos em saúde.

Pelos dados apresentados na Tabela 11, ao final do exercício de 2014, o percentual de aplicação de recursos próprios em ações e serviços de saúde era de 20,06%. Ao final do exercício de 2017, o percentual alcançou 24,11%. Percebe-se um crescimento de 20,189% da aplicação da receita de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos em saúde, considerando o percentual apurado em 2017 sobre aquele apurado em 2014.

Tabela 11 – Percentual de aplicação mínimo em atendimento as disposições da pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012:

Percentual de aplicação da receita de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos em saúde	2014 (a)	2015 (b)	2016 (c)	2017 (d)	Variação apurada no período (e) = (d/a)-1
	20,06%	22,61%	22,76%	24,11%	20,189%

Fonte: SIOPS, 2014/2015/2016/2017

Relação inversa é constatada quando apurados os percentuais de despesas custeadas com recursos de transferências do SUS. No período analisado o percentual diminui a cada ano, de acordo com os dados apresentados na Tabela 12. No ano de 2014, do total de despesas com saúde executadas pelo Município de Nova Petrópolis (RS), 53,65% foram custeadas com recursos de transferências dos SUS. Em 2017, a participação das transferências do SUS no custeio da saúde do Município foi de 40,62%. Estabelecendo-se um paralelo entre os percentuais apurados em 2014 e em 2017, percebe-se uma diminuição de 24,287%.

Tabela 12 – Percentual de aplicação mínimo em atendimento as disposições da pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012:

Despesas custeadas com recursos de transferências do SUS	2014 (a)	2015 (b)	2016 (c)	2017 (d)	Variação apurada no período (e) = (d/a)-1
	53,65%	45,16%	44,78%	40,62%	-24,287%

Fonte: SIOPS, 2014/2015/2016/2017

Outra informação possível de ser extraída do RREO é o valor monetário total das despesas com saúde, segregando-as em despesas custeadas com recursos próprios e despesas custeadas com recursos das transferências do SUS. A Tabela 13 demonstra que as despesas com saúde executadas pelo Município de Nova Petrópolis (RS), que eram de R$ 15.102.148,95 em 2014 e que passaram a R$ 17.413.943,13 em 2017, apresentaram um crescimento de 15,308% entre os anos de 2014 e 2017.

Infere-se dos dados da Tabela 13 que as despesas com ações e serviços públicos em saúde custeadas com recursos próprios apresentaram crescimento de 47,709% no mesmo período de tempo. Situação inversa à observada pelo histórico das despesas custeadas com recursos de transferências do SUS, cuja variação apurada no período foi negativa em 12,686%, representando uma diminuição da participação das transferências do SUS no custeio da saúde do Município de Nova Petrópolis (RS) no período analisado. Conforme Simão e Orellano (2015), as transferências de recursos para o SUS, por vezes, podem não ser suficientes para custear a totalidade das despesas envolvidas no desenvolvimento de seus programas fim. Como reflexo desta discrepância, os municípios veem-se obrigados a destinar recursos próprios ao custeio do valor excedente.

Tabela 13 – Despesas com saúde extraídas do RREO.

Grupo de despesas analisadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária	2014	2015	2016	2017	Variação apurada no período
Despesas com saúde	15.102.148,95	15.242.604,12	16.790.345,89	17.413.943,13	15,308%
Despesas Próprias com ações e serviços públicos em saúde	6.999.986,61	8.358.998,22	9.271.126,94	10.339.601,35	47,709%
Despesas custeadas com recursos de transferências do SUS	8.102.162,34	6.883.605,90	7.519.218,95	7.074.341,78	-12,686%

Fonte: SIOPS, 2014/2015/2016/2017

3.6. DEMONSTRAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA AUSÊNCIA DE REAJUSTES NAS TRANSFERÊNCIAS DO SUS

O histórico das transferências de recursos do SUS do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Nova Petrópolis (RS), considerando os blocos de financiamento da Atenção Básica e da Média e Alta Complexidade, demonstra uma retração no valor total das transferências mensais de 0,947%, considerando o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2017. No mesmo período de tempo, o IPC-A acumulado demonstra que a inflação atingiu 25,170%. Enquanto as transferências apresentam retração, as despesas foram objeto de elevação generalizada superior a 25%.

O comportamento da receita em contraponto ao crescimento inflacionário, resulta em uma defasagem acumulada de R$ 1.795.337,09. Considerando apenas o exercício de 2017, a defasagem total foi de R$ 892.256,65. Tal valor representa 5,124% do total das despesas com saúde executadas pelo Município de Nova Petrópolis em 2017. Considerando a aplicação de recursos próprios em ações e serviços públicos de saúde executada em 2017, a defasagem nas transferências representa 8,63%.

Enquanto os gastos com saúde mantém uma elevação periódica, em situação similar à da inflação acumulada no período, as transferências de recursos do SUS sofreram retração. Como resultado, gradativamente o percentual de participação dos recursos das transferências do SUS no custeio da saúde do município de Nova Petrópolis vem diminuindo. Para sustentar tal queda, os municípios podem enfrentar um paradoxo, tendo que optar pela interrupção de serviços em saúde, visando a

redução de despesas, ou optar pela reprogramação orçamentária, repondo a retração das transferências do SUS com recursos próprios, privando outras áreas de aplicação de recursos ou mesmo o implemento de novas ações em saúde. Conforme observado no caso do Município de Nova Petrópolis (RS), cresce gradativamente, ano a ano, a utilização de recursos próprios no custeio da saúde. “O SUS não tem fontes suficientes e adequadas de custeio, mas os municípios, em regra, aplicam patamares de gasto no setor significativamente acima do piso constitucional que lhes é determinado” (PINTO, 2015, apud CORVINO, 2018)

A busca de dados bibliográficos aponta uma situação ainda mais adversa enfrentada por outros municípios do país. Para fins de comparabilidade, enquanto no Município de Nova Petrópolis as despesas custeadas com recursos próprios representaram, em 2017, 59,38% do total das despesas com saúde, em alguns municípios do país esse percentual alcança a marca de 75% até 97% (MIRANDA, 2015).

As transferências de recursos do SUS mostram-se insuficientes perante aos custos de aplicação dos programas a que se referem. Quando os recursos deixam de cobrir parte suficiente dos gastos, recursos próprios passam a ser utilizados para preencher tal lacuna financeira (SIMÃO e ORELLANO, 2015).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas demonstram que o percentual do total de despesas com saúde que são custeadas com recursos de transferências do SUS diminui a cada exercício. Para sustentar este declínio, o Município de Nova Petrópolis (RS) destina a cada ano uma parcela maior que a do ano anterior de seus recursos próprios para o custeio da saúde.

No período analisado, verificou-se que não houve aumento nos valores das transferências de recursos realizadas pela União ao Município de Nova Petrópolis. Ante a problemática apresentada, apurou-se um impacto orçamentário acumulado de R$ 1.795.337,09 quando considerada a inflação acumulada no período. Tal impacto colocou o Município de Nova Petrópolis diante de um paradoxo: ou optaria pela diminuição da oferta de serviços em saúde, para adequar o custo destes aos

valores recebidos de transferências do SUS; ou destinaria uma parcela maior de seus recursos para financiar a discrepância causada pela estagnação das receitas oriundas do SUS. O crescimento progressivo do percentual de aplicação da receita de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde indica que a gestão local optou pela manutenção da oferta de serviços, aplicando uma parcela cada vez maior de recursos próprios em ações e serviços de saúde.

Este trabalho não visou questionar a metodologia de cálculo estabelecida para os repasses de recursos realizadas pela União. Mas os dados apurados permitem demonstrar que os valores estabelecidos para as transferências de recursos dos blocos da Atenção Básica e da Atenção de MAC trariam benefícios à área de saúde se tivessem bases voláteis, sujeitas a reajustes por índices inflacionários pré-definidos. A atualização periódica dos valores, preferencialmente definindo a anualidade dos reajustes, traria maior segurança para os Municípios elaborarem sua programação orçamentária. Além disso, garantiria a qualidade da prestação de serviços em saúde a longo prazo.

5. REFERÊNCIAS

ASSAF NETO, Alexandre. ***Matemática financeira e suas aplicações***. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento de relacionamento com investidores e estudos especiais: **Índices de Preços no Brasil**. Série perguntas mais frequentes. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2002-%C3%8Dndices%20de%20Pre%C3%A7os%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 23 Abr. 2018

BRASIL. Lei, nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de março de 1964.

_____. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei, nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 1990.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de janeiro de 2007.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúde. **Saúde Brasil 2007: uma análise da situação de saúde** / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise de Situação em Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2007. 641 p. : il. – (Série G. Estatística e Informação em Saúde)

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de outubro de 2011.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 1990.

CAMPELLI, M. G. R.; CALVO, M. C. M. 2007. **O cumprimento da Emenda Constitucional no Brasil**. Caderno de Saúde Pública, v.23, n.7, pp.1613-26.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LAZZARI, João Batista. Fontes de financiamento do Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 75-84, mar. 2004. ISSN 2316-9044. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/82420/85406>. Acesso em: 16 mar. 2018. doi:http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v4i1p75-84.

LEVCOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. **Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas.** Ciênc. saúde coletiva, São Paulo , v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 13 Mar. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232001000200002.

MIRANDA, Marta. O financiamento do SUS nos municípios de pequeno porte da região 25: Vinhedos e Basalt – RS. Repositório Digital LUME – UFRGS. 2015. Disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/130281 Acesso em: 13 Mar. 2018.

ROCHA, Elisama Nascimento et al . O papel do conselheiro municipal de saúde na fiscalização do orçamento público. **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 37, n. 96, p. 104-111, Mar. 2013 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042013000100012&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Apr. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-11042013000100012.

SIMAO, Juliana Barby; ORELLANO, Veronica Ines Fernandez. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. Estud. Econ., São Paulo , v. 45, n. 1, p. 33-63, Mar. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

41612015000100033&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Apr. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/0101-41612015451 33jbv.

VICECONTI, Paulo E. V.; NEVES, Silvério das. ***Introdução à economia***. 2 ed. São Paulo: Frase, 1996.

GESTÃO EM CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL (CAPS) I : UM OLHAR DE UMA EXPERIÊNCIA EM SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

MANAGEMENT IN PSYCHOSOCIAL ATTENTION CENTERS (CAPS) I: A LOOK AT AN EXPERIENCE IN SAINT ANTÔNIO PATRULHA

DIOVANA TRAJANO DA SILVA

Psicóloga, estudante do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal

Orientador: LUCAS CERQUEIRA

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar o funcionamento e gestão de um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) I no município de Santo Antônio da Patrulha. Para tanto foi sistematizado alguns pressupostos da reforma psiquiátrica, as orientações do Conselho Federal de Psicologia e Ministério da Saúde, para as questões que norteiam a aplicação de um CAPS e os princípios que orientam a gestão no campo da saúde mental. Foi realizada uma análise qualitativa, na qual foi utilizado como instrumento de coleta de dados um roteiro de entrevista estruturada com a gestora deste CAPS, bem como com todos os funcionários. Percebeu-se nesta análise que esta equipe não consegue pôr em prática todos os princípios que orientam a gestão em saúde mental. A gestão local é limitada pela Secretaria de Saúde que nem sempre dá o suporte necessário para o bom andamento do trabalho. A equipe técnica está desgastada, com um alto número de atendimentos e convivendo com a falta de estrutura e recursos. Apesar das dificuldades, a equipe juntamente com a gestora local tem conseguido implantar novos recursos terapêuticos, o que tem contribuído para um atendimento de qualidade e ampliação de vagas.

PALAVRAS-CHAVE: CAPS; Saúde mental; gestão; equipe.

ABSTRACT

This article proposes to give visibility to the functioning and management of a Psychosocial Care Center (CAPS) I in the municipality of Santo Antônio da Patrulha. To that end, we systematized some of the assumptions of the psychiatric reform, the guidelines of the Federal Council of Psychology and the Ministry of Health for the issues that guide the application of a CAPS and the principles that guide management in the field of mental health. A qualitative analysis was carried out in which a structured interview with the manager of this CAPS, as well as with all employees, was used as a data collection instrument. It was noticed in this analysis that this team can not put into practice all the principles that guide the management in mental health. Local management is limited by the Health Department, which does not always provide the necessary support for the proper progress of work. The technical staff is worn out, with a high number of attendances and living with the lack of structure and resources. Despite the difficulties, the team together with the local manager has managed to implant new therapeutic resources, which has contributed to a quality care and expansion of vacancies.

KEYWORDS: CAPS; Mental health; management; team.

1 INTRODUÇÃO

Com a reforma psiquiátrica e a decadência das instituições asilares no Brasil a partir da década de 70, começa a surgir novas formas de atendimento ao paciente de saúde mental.

Denúncias de abandono, violência e maus-tratos aos pacientes internos e fraudes nos sistemas de financiamento dos serviços motivaram esta mudança, fatos estes ligados a problemas de gestão.

Em 1987, foi inaugurado o primeiro Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS) do país, na cidade de São Paulo (NASCIMENTO E GALVANESE, 2009). O CAPS traz uma proposta inovadora, uma oferta transdisciplinar de atendimento integral, de modo a funcionar como um hospital dia, reduzindo com isso a necessidade de internações, mas que também podem enfrentar problemas relacionados ao modo de gestão, ocasionando o descrédito no novo modo de

pensar em saúde mental. No território abrangido pela 18ª Coordenadoria Regional da Saúde do Rio Grande do Sul temos conhecimento da existência de 05 CAPS, cada qual com forma distinta de gestão, podendo ser colegiados, coordenação técnica separada da administrativa ou um único coordenador.

Este trabalho tem como objetivo analisar a forma de gestão de um CAPS I localizado no município de Santo Antônio da Patrulha. Este CAPS foi fundado há 10 anos e funciona no mesmo espaço do ambulatório de Saúde Mental, utilizando a mesma equipe de trabalho, composta por um psiquiatra, cinco psicólogos, um terapeuta ocupacional, uma assistente social, uma técnica de enfermagem, um educador físico, duas oficineiras e cinco funcionários do setor administrativo. Atende a demanda de saúde mental do município de Santo Antônio da Patrulha e Caará. Pretende-se caracterizar o CAPS I de acordo com as orientações do Ministério da Saúde e Conselho Federal de Psicologia, fazendo um comparativo com o funcionamento na prática e quais são os principais problemas apontados pela gestora e funcionários, bem como fatores assertivos ocasionados pelo método atual de gestão.

2 MÉTODOS

Para realização deste estudo desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, na qual utilizou-se entrevistas estruturadas com a Gestora do CAPS de Santo Antônio da Patrulha, bem como com todos os integrantes da equipe de saúde mental deste mesmo local durante o mês de abril de 2018, a fim de se obter informações verbais, visando atender os objetivos da pesquisa e auxiliar como roteiro na coleta de dados.

> A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, P 21).

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPS I

A Reforma Psiquiátrica, política pública do Estado brasileiro de cuidado com as pessoas em sofrimento mental, é em seu projeto, muito mais do que uma reforma

dos cuidados de saúde mental. Preocupa-se em deslocar o tratamento de dentro dos hospitais psiquiátricos para os chamados serviços substitutivos (CFP, 2013). O CAPS é um desses serviços, sendo lugar de cuidado e sociabilidade, acolhendo pessoas com sofrimento psíquico grave e persistente, facilitando sua integração social e familiar, além de incentivar a autonomia. Realiza um trabalho de integração a um ambiente social e cultural concreto, promovendo a reabilitação psicossocial (CFP, 2013).

De acordo com o Conselho Federal de Psicologia - CFP (2013), a política atual prevê a implantação de diferentes tipos de CAPS. O CAPS I é um serviço de atenção à saúde mental em municípios com população de 20 mil até 70 mil habitantes. Oferece atendimento diário de 2ª a 6ª feira em pelo menos um período/dia.

Os CAPS devem oferecer variados recursos terapêuticos como o atendimento individual, atendimento em grupo, atendimento para a família, atividades comunitárias, assembléias e reuniões de organização do Serviço. Deste modo, o CAPS pode trabalhar com cuidados clínicos e programas de reabilitação psicossocial. Os projetos terapêuticos devem facilitar a inserção social, considerando as singularidades e os princípios de cidadania que venham a diminuir com preconceitos e estimular a autonomia de cada usuário no meio em que vivem (GIRARDI, 2015).

Segundo manual do CAPS, lançado em 2004 pelo Ministério da Saúde, o CAPS pode atender a demanda espontânea do paciente ou receber encaminhamentos do Programa de Saúde da Família ou qualquer outro serviço de saúde. Chegando ao serviço, o individuo receberá um acolhimento, no qual será escutado para que se compreenda qual a situação em que se encontra e qual o nível de sofrimento para iniciar um vínculo terapêutico e de confiança com os profissionais que lá trabalham. A partir daí, irá se construindo, conjuntamente, uma estratégia ou um projeto terapêutico para cada usuário (BRASIL, 2004).

Segundo Girardi (2015), de acordo com o Ministério da Saúde, o vínculo entre equipe de referência, usuário e família são aspectos importantes no desenvolvimento do Plano Terapêutico Singular (PTS). Caracteriza-se em quatro momentos: diagnóstico orgânico, psicológico e social; definição de metas de curto, médio e longo prazo; divisão de responsabilidades; reavaliação (GIRARD, 2015).

De acordo com o Ministério da Saúde (2004), o usuário de CAPS deve ter um Projeto Terapêutico Individual, com atendimentos que respeitem a singularidade de cada um e com uma proposta de atividades durante a permanência diária no serviço, segundo suas necessidades. O projeto terapêutico do CAPS poderá oferecer, conforme as determinações da Portaria GM 336/02:

> • Atendimento Intensivo: trata-se de atendimento diário, oferecido quando a pessoa se encontra com grave sofrimento psíquico, em situação de crise ou dificuldades intensas no convívio social e familiar, precisando de atenção contínua. Esse atendimento pode ser domiciliar, se necessário;
> • Atendimento Semi-Intensivo: nessa modalidade de atendimento, o usuário pode ser atendido até 12 dias no mês. Essa modalidade é oferecida quando o sofrimento e a desestruturação psíquica da pessoa diminuíram, melhorando as possibilidades de relacionamento, mas a pessoa ainda necessita de atenção direta da equipe para se estruturar e recuperar sua autonomia. Esse atendimento pode ser domiciliar, se necessário;
> • Atendimento Não-Intensivo: oferecido quando a pessoa não precisa de suporte contínuo da equipe para viver em seu território e realizar suas atividades na família e/ou no trabalho, podendo ser atendido até três dias no mês. Esse atendimento também pode ser domiciliar (BRASIL, 2004, P.16).

Considerando a Portaria nº 3.088/GM/MS, de 23 de dezembro de 2011**,** a necessidade de garantir recursos financeiros para consolidar a implementação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), visando o acesso integral às ações de saúde mental, álcool e outras drogas; e considerando a necessidade de identificar e acompanhar os pacientes que demandam atenção em saúde mental e qualificar os serviços, resolve de acordo com o art. 1° que fica instituído recurso financeiro fixo para os CAPS credenciados pelo Ministério da Saúde, destinado ao custeio das ações de atenção psicossocial realizadas por tipo de serviço. Ao CAPS I fica destinado R$ 28.305,00 (vinte e oito mil e trezentos e cinco reais) mensais.

3.1 Gestão nos CAPS

Para o Conselho Federal de Psicologia (CFP, 2013) as ações de promoção, prevenção e recuperação na rede de serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) constituem e envolvem alguns níveis de gestão, os de maior relevância são: gestão política, gestão financeira e gestão de pessoas.

Para o sucesso e consolidação da política pública de saúde no SUS, é fundamental garantir a gestão participativa (CFP, 2013). O papel do gestor implica na execução de uma gestão que envolva a participação de todos os atores sociais

no SUS. Assim, é possível termos compromissos reais e garantirmos a continuidade e aprimoramento do Sistema Único de Saúde no nosso país (CFP, 2013).

> A gestão exige uma postura firme em relação aos princípios do SUS e ao mesmo tempo uma postura flexível na compreensão das inúmeras forças políticas que se apresentam na cena pública quando estamos implantando um determinado programa ou projeto de saúde (CFP, 2013, P. 107).

É responsabilidade do gestor, promover o direito à saúde mesmo com a existência de conflitos e contradições. Deve trabalhar estas dificuldades, considerando que as ações próprias da clínica, da política e da gestão não se separam (CFP, 2013).

Muitos fatores podem prejudicar a organização de uma rede de serviços de saúde mental, tais como: atravessamentos políticos partidários; as diferentes concepções técnicas e teóricas dos trabalhadores do sistema; falta de investimentos financeiros; precarização das condições de trabalho; pouca participação da sociedade no controle e fiscalização dos serviços; falta de qualificação adequada dos profissionais de saúde para atuação no sistema, entre outras (CFP, 2013).

No dia a dia, os profissionais do CAPS enfrentam situações complicadas. São muitos os desafios a serem superados, tais como: infra-estrutura inadequada; falta de apoio logístico (materiais de higienização, de escritório, medicamentos, transporte); falta de profissionais; entre outros. Condições objetivas relacionadas à gestão do SUS fazem um atravessamento no trabalho, restringindo as possibilidades de intervenções (CFP, 2013).

Diante dos desafios, existem práticas elementares relativas à forma ou método de gestão e aos princípios que a orientam. Importante ressaltar que no campo da saúde operam três atores que se destacam no êxito do SUS, os gestores, os trabalhadores e os usuários. Os acordos ou disputas entre eles, a garantia de espaços de discussão e deliberação, o reconhecimento do caráter indissociável, são fundamentais para a instituição de um modelo de atenção à saúde baseado nos princípios do SUS e da Reforma Psiquiátrica (CFP, 2013).

> O modelo de atenção será definido a partir da maneira como esses três atores expressam suas intenções, lugares e desejos, dos espaços de força política que ocupam, do modo como se articulam no cenário e de suas acumulações. É desse campo de debates e embates que emerge a definição do modelo de atenção à saúde a ser desenvolvido e da forma de

> gestão das práticas institucionais e técnicas na rede de serviços (CFP, 2013, P. 109).

Dos princípios que orientam a gestão no campo da saúde e da saúde mental o CFP cita:

1) Trabalho em equipe

O trabalho nos CAPS deve ser feito por equipes multiprofissionais, com uma dimensão interdisciplinar. Na lida com o sofrimento mental, os profissionais dos diversos campos devem estar capacitados para agir nas mais variadas situações que necessitem de intervenções e que possam facilitar a construção de redes personalizadas para cada cidadão que demanda o serviço. Isso exige a análise de situações e a produção de repostas à luz de diferentes conhecimentos e intervenções (CFP, 2013).

2) Atenção e cuidado integral ao sujeito

É indispensável que as equipes dos CAPS possam dar prioridade os casos de maior complexidade, geralmente envolvendo questões sociais, fragilidade da rede de suporte social do sujeito em sofrimento, ausência de demanda de tratamento, não adesão aos tratamentos propostos, patologias e psicopatologias em outros membros da família (CFP,2013).

3) Acolhimento e referência

É atribuição do serviço de saúde responder à demanda do usuário que vai atrás de um atendimento. É necessário uma conduta acolhedora de todos os funcionários e gestores. O acolhimento é a base para o avanço do SUS e consequentemente da Reforma Psiquiátrica. Torna-se necessário haver discussões entre as equipes, além de um diálogo continuo entre gestores e usuários. Quando isso não ocorre os serviços de saúde aumentam o grau de burocratização de seu funcionamento (CFP, 2013).

> O acesso da população se torna mais difícil, os jogos de poder entre os três atores se acirram e o resultado é sempre negativo. O acolhimento no CAPS deve ser feito por um profissional de nível superior da equipe, que poderá necessitar de apoio imediato de outro profissional, ou deverá ele próprio tomar as primeiras decisões quanto às condutas a serem adotadas. Provavelmente o profissional da equipe de saúde mental que acolherá o usuário será o seu Técnico de Referência (CFP, 2013 P.112).

O técnico de referência pode ser qualquer integrante da equipe multidisciplinar que fez o acolhimento do paciente e realizou a anamnese ou pode

ser indicado alguém como tal, conforme a organização de cada serviço. Este passa a ser reportado para o usuário do serviço, acompanhando de perto o paciente (SIMÕES, 2013).

4) Vínculo e co-responsabilidade pelo cuidado

> Etimologicamente, vínculo é um vocábulo de origem latina e significa algo que ata ou liga pessoas, indica interdependência, relações com linhas de duplo sentido, compromissos dos profissionais com os pacientes e viceversa. A constituição do vínculo depende de movimentos tanto dos pacientes quanto da equipe. O vínculo é um recurso terapêutico que propicia a humanização e cuidado integral no atendimento a pessoa com sofrimento mental. Além disso, o estabelecimento do vínculo entre profissional e pessoa com sofrimento mental traz maior resolutividade às demandas do paciente, reforçando a relação de confiança mútua (SIMÕES, 2013, P230).

.

O vínculo pode ser construído entre profissional e usuário buscando uma co-responsabilização no tratamento (CFP, 2013).

5) Participação do usuário na gestão do serviço

Escutar e incentivar a participação dos usuários em relação ao funcionamento da unidade, aos tratamentos ofertados, à dinâmica e ao atendimento diário (CFP, 2013).

3.2 Perspectivas Psicossociais: relação do gestor com os atores institucionais a partir da concepção de CAPS

De acordo com Heidemann (2009), o gestor assume uma identidade profissional de saúde mental, produzindo atividades direcionadas para a administração de cuidados dos portadores de sofrimento psíquico. Esta conduta nem sempre condiz com suas atribuições, mas é a partir de sua identidade de coordenador de CAPS, de seu convívio com a equipe e pacientes que este profissional pode abrir espaços para a subjetividade das práticas no âmbito dos CAPS.

Sobre a função do gestor, Heidemann (2009) relata que se visualizam traços distintos que interferem no modo de agir da equipe, usuários, familiares e rede de atenção. Quanto às equipes tendem a atuar de forma igualitária ou hierárquica, e permanecem subordinadas ao saber do médico, sobressaindo o modelo multidisciplinar ao interdisciplinar. Os usuários necessitam de apoio constante

devido o longo período ao qual estão vinculados nos CAPS e os familiares sentem-se agradecidos, mas não sabem bem o porquê, representando a impessoalidade das instituições públicas. As redes de atenção são falhas, faltando comunicação entre as instituições CAPS e Unidade Básica.

Estas ponderações de Heidemann (2009) estruturam-se a partir dos estilos de relacionamento e liderança observados por ele, assim como a forma de relacionamento entre o coordenador, usuários, familiares e equipe.

Como instituições novas da sociedade, os CAPS promoveram um novo olhar sobre o atendimento em saúde mental rompendo com a idéia de que se trata saúde mental somente com internação hospitalar. Impulsionaram a forma organizacional em detrimento da clínica institucional. O gestor nos serviços deve deixar fluir as subjetividades e questionar a importância dos cuidados com os doentes mentais, bem como questionar sobre a integralidade e as especificidades das profissões (HEIDEMANN, 2009).

> Como é o gestor quem poderá proporcionar, ou não, as produções subjetivas dos atores da instituição, observa-se a necessidade de um programa de formação continuada para que ele possa desenvolver, com enfoque no sujeito, a sua função (HEIDEMANN, P. 107, 2009).

Desta maneira, o impessoal prevalece a despeito da subjetividade e compõe a instituição CAPS.

Com estas considerações, entendemos que o Ministério da Saúde orienta sobre a forma como devem funcionar os CAPS, bem como os valores que financiam estas instituições. Os CAPS fazem parte do Sistema Único de Saúde (SUS), portanto compartilham de suas diretrizes, devendo funcionar de forma uniforme em todo o território nacional. Mas o Conselho Federal de Psicologia (CFP) identifica alguns fatores que envolvem diferentes níveis de gestão, como a política, gestão financeira e gestão de pessoas. Desta forma pontua que na prática há existência de conflitos e contradições e os CAPS não conseguem exercer tudo o que preconiza o Ministério da Saúde. Heidemann (2009) observa ainda que os gestores de CAPS não só envolvem-se na administração da instituição, mas na administração dos cuidados com os pacientes, o que foge de seu campo de atuação. Observa-se também a necessidade de capacitação profissional. Portanto, não bastam diretrizes organizadas pelo Ministério da Saúde, pois muitos fatores estão relacionados à forma de funcionamento do CAPS, sendo a gestão um dos fatores. Cada instituição

tem forma própria de gestão, dependendo da administração municipal, que estabelece o grau de autonomia no gerenciamento financeiro e de pessoas.

4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A rede de atenção a saúde mental brasileira é parte integrante do Sistema Único de Saúde (SUS), organizada por ações e serviços de saúde, instituídas no Brasil por lei federal na década de 90. Dos princípios que orientam a gestão no campo da saúde mental podemos citar: Trabalho em equipe, atenção e cuidado integral ao sujeito, acolhimento e referência, vínculo e co-responsabilidade pelo cuidado e participação do usuário na gestão do serviço (CRP, 2013).

O CAPS Sempre-Viva, localizado em Santo Antônio da Patrulha conta com uma equipe de 17 profissionais, sendo eles, psicólogos, psiquiatra, terapeuta ocupacional, oficineiros, educador físico, técnica de enfermagem, assistente social, oficial administrativo e recepcionistas. Responderam a entrevista 13 integrantes da equipe, incluindo a diretora e a responsável técnica. Não quiseram participar da pesquisa 04 integrantes. Por meio da análise das entrevistas, observou-se que esta instituição não está conseguindo pôr em prática todos os princípios acima citados.

Segundo os entrevistados, o “Acolhimento” tem sido realizado sempre que o paciente demonstra urgência em ser atendido, convocando qualquer profissional que esteja desocupado no momento para atender esta demanda. Porém, quando o paciente não demonstra esta urgência, deve primeiro passar por um atendimento médico ou de enfermagem em seu posto de referência para pedir um encaminhamento e entrar numa fila de espera, e pode esperar meses por uma consulta. Percebe-se burocratização ao se exigir do paciente um encaminhamento médico ou de enfermagem para receber atendimento no CAPS. Este é um problema que já vem sendo apontado pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP, 2013) como resultado da falta de comunicação continuada entre gestores e usuários.

Todos os entrevistados responderam que os profissionais mantêm um bom vínculo e co-responsabilidade pelo cuidado, deste modo estão agindo de acordo com a Política Nacional de Humanização (BRASIL, 2010), que propõe ligação afetiva e ética entre usuário e profissional, numa convivência de ajuda e respeito mútuos.

Quanto ao técnico de referência, 50 % dos entrevistados não tinham clareza sobre o que é um técnico de referência e quais suas atribuições. Os demais sabem

o que é um técnico de referência e suas atribuições, porém este ator ainda não está atuante no funcionamento deste CAPS. Também não está organizado um Plano Terapêutico Singular como indica o Ministério da Saúde (2004). O paciente sabe quais oficinas deve participar por orientação verbal do terapeuta ou assistente social, porém não está documentado este plano.

Não existe participação do usuário na gestão do serviço.

Quanto a Atenção e cuidado integral ao sujeito, os entrevistados concordaram que a equipe dá prioridade a casos de maior complexidade, acionando outros dispositivos da rede municipal que venham a servir de suporte ao paciente quando necessário.

O trabalho no CAPS Sempre-Viva é realizado por uma equipe multiprofissional, mas 77% dos integrantes da equipe que responderam ao questionário consideram que em alguns momentos existe falta de união e o trabalho em equipe não funciona como deveria. Fica claro também que existe divisão entre a equipe administrativa e os profissionais de saúde mental, pois todos os entrevistados que trabalham na área administrativa relatam ter união entre colegas deste setor, porém não observam o mesmo com os profissionais da saúde. Todos os profissionais da Saúde também relataram em suas entrevistas a falta de união da equipe. Vejamos um dos relatos:

"Esta equipe não trabalha de forma interdisciplinar, e sim como uma policlínica onde os setores e especialidades são separados, fragmentando o sujeito que deveria ser visto de forma integral e não focado em psicodiágnostico." (Entrevistado 01)

A responsável técnica relata que falta sensibilização para as mudanças necessárias, tanto da gestora como da equipe.

A Gestão deste CAPS é realizada por uma Diretora administrativa auxiliada por uma responsável técnica da área da psicologia, ambas assumiram o cargo por indicação política. Os entrevistados relatam que se relacionam bem com a Diretora, porém são distantes da Secretária de Saúde.

Na entrevista a diretora respondeu que sua principal atribuição era "*garantir o bom funcionamento da parte administrativa, buscar recursos, organizar a parte administrativa no geral."* A responsável técnica respondeu que sua atribuição é

"manter a equipe e a direção a par de toda informação e deliberação por parte da 18ª Coordenadoria Regional de Saúde e implementação das diretrizes técnicas pactuadas."

Conforme portaria nº 3.088/GM/MS (BRASIL, 2011), por ser um CAPS I, recebe mensalmente R$ 28.305,00 (vinte e oito mil e trezentos e cinco reais) do Governo Federal, que deposita este valor na conta da Secretaria de Saúde, que administra financeiramente o CAPS. A Diretora do CAPS não tem autonomia para lidar com estes recursos. De acordo com os entrevistados nem sempre a Secretaria de Saúde dá o suporte necessário para o bom andamento do trabalho. Falta de estrutura, falta de profissionais, falta de recursos para o funcionamento das oficinas são problemas apontados pelos entrevistados, além do desgaste em relações interpessoais. Outro fator considerado problema pelos profissionais foi o aumento da carga horária. Há muitos anos os funcionários trabalhavam 30 horas semanais, baseados em um decreto municipal. Este ano o decreto foi derrubado, e os profissionais tiveram que começar a cumprir carga horária de 40 horas semanais. Segundo os profissionais da saúde, esta carga horária tem trazido adoecimento à equipe.

Como positivo, os entrevistados destacaram o ingresso de novos membros na equipe com formações diversas, o que impulsionou a criação de novas oficinas terapêuticas, beneficiando amplamente os usuários do serviço em termos de qualidade de vida e redução de sintomas, bem como ampliando o número de usuários. Atualmente são atendidos em média 394 pacientes mensalmente.

De acordo com Ministério da Saúde, as oficinas terapêuticas são uma das principais formas de tratamento que devem ser oferecidas nos CAPS. Sendo atividades coletivas acompanhadas por profissionais ou monitores. Objetivam a maior integração social, a manifestação de sentimentos, o desenvolvimento de habilidades corporais ou artes visuais (BRASIL, 2004). Apesar das dificuldades, a equipe do CAPS Sempre-Viva consegue ofertar uma diversidade de oficinas o que tem qualificado o trabalho, resultando na melhora dos pacientes. Como tem reuniões semanais, os integrantes da equipe conseguem trocar ideias que impulsionam o crescimento do trabalho e solucionar problemas, porém não tem sido o suficiente para reduzir também o desgaste da equipe.

Este CAPS oferece além das oficinas terapêuticas as seguintes modalidades de atendimento: atendimento psicológico individual; atendimento psiquiátrico individual e grupos psicoterapêuticos.

Estas modalidades de atendimento estão de acordo com a orientação do Ministério de Saúde (2004).

As metas estabelecidas pela diretora são: *“ trazer um maior número de pacientes que necessitem de tratamento, e tornar o serviço atrativo para melhorar a adesão do paciente... a longo prazo”.*

Este CAPS tem uma peculiaridade, atende no mesmo espaço e com a mesma equipe o ambulatório de saúde mental. O ambulatório diferencia-se do CAPS pela complexidade dos atendimentos. O CAPS acolhe pessoas com sofrimento psíquico grave e persistente enquanto que o ambulatório atende os demais pacientes que também tem sofrimento mental, porém de menor gravidade e transitórios. Mensalmente são atendidos em média 800 pacientes no ambulatório. A mesma equipe atende também nos ESFs e Centro de Atendimento Especializado (CAEE). O número de atendimentos realizados nestes locais não foi divulgado.

Percebe-se que as relações entre as práticas em saúde mental no município de Santo Antônio da Patrulha e os pressupostos da reforma psiquiátrica estão colocados de uma forma limitada. O município dispõe de um único dispositivo para atendimento específico em saúde mental, dividido em ambulatório e CAPS. A mesma equipe de saúde, composta por 08 profissionais assessorados por oficineiros, atende neste espaço uma média de 1194 pacientes mensalmente entre ambulatório e CAPS, e além destes atendimentos, trabalham também nos ESFs e CAEE, o que pode estar provocando um esgotamento destes trabalhadores, além da falta de recursos e estrutura, resultando no desgaste das relações interpessoais. A equipe administrativa não sente este impacto diretamente por não mobilizar as subjetividades dos cuidados dos doentes mentais.

Dos princípios que orientam a gestão no campo da saúde mental, citados pelo CFP (2013) e indicados pela Política Nacional de Humanização, esta instituição consegue pôr em prática a atenção e cuidado integral ao sujeito, vínculo e co-responsabilidade pelo cuidado. O trabalho em equipe, participação do usuário na gestão do serviço, acolhimento e referência estão em processo de aceitação e implantação. Podemos apontar estas lacunas e outras dificuldades citadas anteriormente como um problema de gestão. A Diretora local tem poderes limitados

pela Secretaria de Saúde em sua atuação e aplicação de recursos. Falta organização e capacitação para os técnicos conseguirem aplicar os princípios básicos e atuarem de forma transdisciplinar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CAPS Sempre-Vivas de Santo Antônio da Patrulha atua integrado com o ambulatório, e ambos compartilham a mesma equipe e Diretora. A porta de entrada é a mesma tanto para pacientes de CAPS ou de ambulatório, e nem sempre é feito acolhimento. Não estão designados técnicos de referência nem existe um Plano Terapêutico Singular organizado. Após a realização das entrevistas, percebeu-se como dificuldade o fato da equipe estar vivenciando conflitos interpessoais ocasionados pelo excesso de trabalho e a falta de estrutura e materiais. Embora a equipe tenha um bom relacionamento com a gestora, não existe um bom gerenciamento de pessoas. Cada profissional trabalha de forma individualizada, não conseguindo realizar a prática interdisciplinar, fato este que já havia sido pontuado como um problema pelo Conselho Federal de Psicologia no Caderno de Referências Técnicas para a Atuação de Psicólogas (os) no CAPS.

Existe uma preocupação tanto da equipe quanto da gestora com a qualidade e quantidade de atendimentos, porém não seguem as orientações técnicas do Ministério da Saúde.

O Ministério da Saúde criou Portarias e Legislações para estruturar a forma de funcionamento dos CAPS, para que em todo o Brasil o sistema funcione de forma uniforme, orientado pelos mesmos princípios do SUS, mas o Ministério da Saúde não orienta quanto ao método de gestão, e na prática observamos que nem sempre é possível seguir todas as diretrizes, vai depender da Gestão. Este CAPS recebe verba do Governo Federal, mas é uma instituição municipal, subordinada a Secretaria Municipal de Saúde. Deste modo cada CAPS é gerenciado de acordo com a forma de governo municipal. No CAPS Sempre-Viva podemos apontar a falta de autonomia da gestora local como um dos principais desafios.

Um dos pontos positivos percebidos através das entrevistas são a criatividade dos integrantes da equipe e o interesse em melhorar o serviço, criando oficinas novas no intuito de atender uma demanda maior e com qualidade.

Consideramos que está faltando capacitações tanto para equipe quanto para os gestores, para que possam conhecer e pôr em prática todas as recomendações do Ministério da Saúde, assim como obterem entendimento sobre o que é transdisciplinalidade ou interdisciplinalidade. Consideramos também que faltam estratégias de integração da equipe.

Concluímos que existe força de vontade e desempenho para realização de um bom trabalho por parte dos funcionários e gestora, porém faltam união, organização e apoio da Secretária de Saúde que é quem faz a administração financeira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.088/GM/MS, de 23 de dezembro de 2011.** Disponível em data 19/12/2017: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3089_23_12_2011_rep.html

BRASIL. Ministério da Saúde. **Legislação em saúde mental: 1990-2004** – 5. ed. Editora MS ,Brasília: 2004 . Disponível em data 19/12/2017: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/legislacao_saude_mental_1990_2004_5ed.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde mental no SUS: os centros de atenção psicossocial.** Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em data 15/02/2018 http://www.ccs.saude.gov.br/saude_mental/pdf/sm_sus.pdf

Brasil. Ministério da Saúde. **Humanizasus – Documento Base para Gestores e Trabalhadores do SUS**. 4ª ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010. Disponível em data 20/04/2018: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/humanizasus_documento_gestores_trabalhadores_sus.pdf

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). **Referências Técnicas para a Atuação de Psicólogas (os) no CAPS - Centro de Atenção Psicossocial** /Brasília, julho/2013**,** 1ª Edição**.** Disponível em data 06/02/2018**:** https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2013/11/CAPS_05.07.pdf

GIRARDI, Solange Campelo. **Projeto Terapêutico Singular no Caps**. Brasilia, 2015. Disponível em data 15/02/2018: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11309/1/2015_SolangeCampeloGirardi.pdf

HEIDEMANN**,** Nilson**. A GESTÃO NOS CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL (CAPS): As concepções de gestor na dinâmica gerencial ,** Ijuí (RS), 2009,disponível em data 21/12/2017:

http://www.livrosgratis.com.br/download_livro_79978/a_gestao_nos_centros_de_atencao_psicossocial_caps-_as_concepcoes_de_gestor_na_dinamica_gerencial

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social.Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NASCIMENTO, Andréia de Fátima, GALVANESE, Ana Tereza Costa. **Avaliação da estrutura dos centros de atenção psicossocial do município de São Paulo, SP.** Rev. Saúde Pública, vol.43, supl.1,São Paulo, 2009, disponível em data 02/05/2018: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102009000800003

SIMÕES, Willy Moreira Batista, MOREIRA , Max Silva**.** A importância dos atributos: acolhimento, vínculo e longitudinalidade na construção da função de referência em saúde mental na atenção primária à saúde V. 16. N° 03. Set./Dez.2013. **Enfermagem Revista.** Disponível em data 21/12/2017file:///D:/Meus%20Documentos/Downloads/12894-46199-1-SM.pdf

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ALUNO: **ELENICE ROCHA – Matrícula 114222**

ORIENTADOR: **Prof. MSc. Leonardo Lisboa Pereira**

Novo Hamburgo, 30 de abril de 2018

“Uma cidade mais simples – Implantação da Sala do Empreendedor: Espaço de referência do empreendedor com o poder público”

Local: Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo/Secretaria de Desenvolvimento Econômico/Sala do Empreendedor

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas. Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como *benchmarks*[1] para organizações públicas em todas as esferas de governo. Recentemente, reformas administrativas vêm pregando a substituição progressiva do modelo burocrático weberiano por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade e descolamento das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; OSBORNE e GAEBLER, 1992; HOOD, 1995; POLLITT e BOUCKAERT, 2002a).

[1] *benchmarks* - é tomar como referência as práticas e processos de outros setores dentro da própria empresa, e tentar apropriá-los ou melhorá-los para outros setores. No âmbito interno, o *benchmarking* favorece a própria empresa, uma vez que não precisa ter custos com pesquisas externas, e é um processo mais fácil de ser executado. Fonte: https://www.significados.com.br/benchmarking/, Acesso em: 20/12/2017.

Quando tratamos de administração particular quem detêm o poder de ordenar é o proprietário, já na administração pública, as ordens advêm de leis, regulamentos e atos especiais, cujo fim a ser alcançado é o bem da coletividade administrada. O agente do poder público não tem liberdade de dar outro fim, não pode deixar de cumprir o que a lei lhe impõe, nem renunciar poderes e prerrogativas que lhe foram conferidas, deve agir de acordo com os ditames da legalidade. Por conta destes trâmites, os empresários têm encontrado inúmeras dificuldades na hora de registrar sua empresa, o que desestimula a atividade produtiva.

O governo federal editou a Lei 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que estabelece a Rede Nacional para Simplificação e Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, que tem como objetivo tornar mais eficiente e eficaz o processo de registro de pessoas jurídicas, estabelecendo diretrizes e procedimentos para simplificação e integração dos processos registrais e legalização de empresários e de pessoas jurídicas e está sendo implementado em todo o país. O prazo médio para abertura de empresas no Brasil são de 101 (cento e um) dias; entretanto, os municípios integrados com a REDESIMPLES (nomenclatura modificada pelo governo com o lançamento do programa Brasil mais simples), no Estado, possuem um prazo médio de 31 (trinta e um) dias. O município de Novo Hamburgo aderiu ao sistema no dia 18 de outubro de 2017, dando início ao processo de implantação da Sala do Empreendedor e a desburocratização para a abertura de empresas.

Em 2017, ocorreu uma reforma administrativa na prefeitura de Novo Hamburgo através da Lei Municipal nº 2985/2017, uma das mudanças administrativas foi a criação da Sala do Empreendedor, com a finalidade de desburocratizar os processos necessários para a abertura de empresas. No decorrer do ano de 2017, foram realizadas visitas em municípios que já aderiram a esta estrutura, além de treinamentos e reuniões dos setores da prefeitura envolvidos com as liberações de alvarás para discutir as mudanças estruturais e legais para a futura implantação da sala em Novo Hamburgo.

A Sala do Empreendedor será um espaço físico da Prefeitura, com previsão de inauguração em 2018. O espaço tem como objetivo ser, aos empresários, um local em que poderão obter informações e solucionar problemas relativos a seus processos de abertura, baixa e alteração de empresas; porém, não está limitada a emissão de alvarás, devendo agregar os demais interesses empresariais do município. O objetivo

é reunir os seguimentos institucionais que possam facilitar o acesso as informações para os empreendedores, melhorar o relacionamento do poder público com os cidadãos e fomentar a abertura de novas empresas e geração de emprego.

No que tange às políticas de geração de renda, seu fundamento principal é a substituição de medidas entendidas como anacrônicas e assistencialistas em relação à força de trabalho, por estratégias embasadas na noção de “empreendedorismo” (Portal do... /MDIC, 2012). É desse modo que as pequenas e microempresas, geralmente de capital regional e (ou) municipal, ganham destaque. Dentro dessa perspectiva empreendedora de desenvolvimento:

> Um importante ator do desenvolvimento econômico local são as micro e pequenas empresas. Estas podem desempenhar um papel importante e acionar um processo de desenvolvimento endógeno a partir do momento em que elas se organizem em redes e, além disso, que essas redes estejam articuladas com outras formas intermediárias de coordenação que, juntas, representam o ambiente institucional de um território ou região. Quanto maior é o grau de coesão das redes (sociais e econômicas, formais e informais) entre as formas intermediárias de coordenação, que se manifestam essencialmente no plano territorial, maior é o estoque de capital social deste território e maiores serão as chances de sua estratégia de reação autônoma redirecionar, a seu favor, as forças que emanam da pressão heterônoma (Portal do... /MDIC, 2012, p. 20).

Dentro dessa perspectiva é que se propõe, através deste estudo, como objetivo provocar a análise do impacto da implantação da Sala do Empreendedor no município de Novo Hamburgo. Além disso, como este setor poderá impactar na desburocratização dos processos para abertura de empresas? Poderá a implantação do espaço ser fomentador de políticas públicas e do desenvolvimento econômico municipal?

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento desse artigo aborda os temas: reforma administrativa, burocratização e políticas públicas. Neste contexto será apresentado o objetivo da implantação da Sala do Empreendedor e os resultados que poderão ser obtidos.

2.1. REFORMA ADMINISTRATIVA

Ao pesquisar sobre o tema reforma administrativa foi possível verificar que estas ocorrem nas administrações públicas desde os anos de 1980, em todo o mundo, e realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas. Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado. Os gestores passaram a utilizar *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo.

As reformas administrativas vêm pregando a substituição progressiva do modelo burocrático weberiano por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade e descolamento das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; OSBORNE e GAEBLER, 1992; Hood, 1995; POLLITT e BOUCKAERT, 2002a).

Durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos, nos anos de 1980, emergiu-se a *New Public Administration* ou Nova Administração Pública (NAP) e foi disseminada em 1990, através do livro de OSBORNE e GAEBLER: “Reinventando o Governo” (PAES DE PAULA, 2005a). Os dois autores apresentaram dez mandamentos para transformar a administração pública burocrática em uma organização racional e eficaz. Resumidamente, os dez mandamentos são: governo catalisador; governo que pertence à comunidade; governo competitivo; governo orientado por missões; governo de resultados; governo orientado para o cliente; governo empreendedor; governo preventivo; governo descentralizado e; governo orientado para o mercado. O presidente Bill Clinton, em 1993, nos Estados Unidos, promoveu a reforma da administração pública orientado pelos autores Osborne e Gaebler. As orientações dos autores contribuíram para o alcance de melhores resultados na gestão pública (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

As mudanças ocasionadas pelas reformas administrativas têm como premissa a obtenção de maior eficiência, desburocratizando os processos públicos.

2.2. BUROCRACIA

A burocracia está inserida em diversos contextos das relações sociais, surgiu como forma de organizar as relações humanas, normatizando os procedimentos e rotinas para realização dos objetivos pretendidos. Conforme Chiavenato (2003, p. 258), “a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”.

Na rotina dos empreendedores para adequar os processos administrativos a uma eficiência burocrática satisfatória, como citada por Chiavenato não costuma ocorrer com a eficiência desejada. Motta e Vasconcelos (2013, p.134) explica que:

> De fato, seguir as regras, não importa quais sejam, torna-se um fim, e não um meio, o que atrapalha a eficiência organizacional. Seguem-se as regras, preocupações com eficiência ou com considerações práticas. Perdem-se de vista o conteúdo e a concretização dos objetivos organizacionais, uma vez nesse caso, porque devem-se segui-las, não importa quais sejam, e esse procedimento torna-se um ritual burocrático, desvinculando-se das que o apego excessivo à rotinas, regras e formalismo não deixa margem a nenhuma flexibilidade ou questionamento do sistema em questão.

Ao lidarmos com a administração privada sabemos que quem detêm o poder de ordenar é o proprietário, já na administração pública, as ordens advêm de leis, regulamentos e atos especiais, cujo fim a ser alcançado é o bem da coletividade administrada. O agente público não pode deixar de cumprir o que a lei lhe impõe, nem renunciar poderes e prerrogativas que lhe foram conferidas, deve agir de acordo com os ditames legais.

No estudo realizado por Silva (2015, p. 19), ele relata que os empresários têm encontrado inúmeras dificuldades na hora de registrar sua empresa:

> Perde-se muito tempo para realizar todo o processo de legalização de uma empresa, o que atrasa o desenvolvimento do exercício empresarial. Dornelas (2012, p. 218) afirma que “o processo de criação de uma empresa às vezes é tedioso e estressante, mas todo empreendedor deve entender a legislação à qual sua empresa está enquadrada, buscando sempre tirar vantagem competitiva desse processo”. No entanto, o empreendedor está condicionado a obedecer às leis que regulamentam a legalização de uma empresa e cumprir todos os procedimentos burocráticos que a legislação estabelece. Esse rigor de regras encarece o processo de criação e incentiva o aumento da informalidade. Para Requião (2011, p. 148): “[...] o sistema de registro e controle da atividade empresarial, no Brasil, encontra-se hipertrofiado nos três graus da administração direta e indireta e implica desestímulo à atividade produtiva e de incremento da ação informal”. Caso o processo de legalização se concretizasse de modo mais simples, novas empresas surgiriam aumentando a possibilidade de geração de empregos, e, consequentemente, a circulação de riquezas no país. O *Doing Business* (2007, p.13) menciona em sua pesquisa que, “além de gerar mais empregos, a redução da burocracia pode prover recursos para melhorar os serviços públicos[...] e

> também reduziria os custos para as empresas no que se refere ao cumprimento dos regulamentos".

Devido a burocracia existente no Brasil, tornando a regulamentação das empresas um processo demorado, o governo editou a Lei 11.598, de 3 de dezembro de 2007, onde estabelece a Rede Nacional para Simplificação e Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, que tem como objetivo e está sendo implementado tornar mais eficiente e eficaz o processo de registro de pessoas jurídicas, estabelecendo diretrizes e procedimentos para simplificação e integração dos processos registrais e legalização de empresários e de pessoas jurídicas em todo o país. O prazo médio para abertura de empresas no Brasil são de 101 (cento e um) dias; entretanto, os municípios integrados com a REDESIMPLES (nomenclatura modificada pelo governo, através do Programa "Brasil mais simples"), no Estado, possuem um prazo médio de 31 (trinta e um) dias.

Os municípios que realizaram reformas administrativas e atendem os empreendedores nas respectivas "Sala do Empreendedor" têm anunciado resultados positivos em suas receitas e atraindo novos empreendedores devido a agilidade nos processos administrativos de formalização das empresas.

3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao analisarmos a definição de políticas públicas, foram encontradas duas visões: a multicêntrica e a estadista. A multicêntrica aborda o fato de que o Estado e a sociedade se unem para solucionar os problemas da população e a estadista argumenta que o Estado por ter superioridade, por isso torna-se responsável em solucionar problemas da sociedade, pois sozinhos não conseguiriam corrigi-los. (SECCHI, 2010). "Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões." (SECCHI, 2014, pg. 1)

As políticas públicas devem abranger todas as classes sociais e idades com o objetivo de melhorias a toda a população. As ações políticas têm intenções de

identificar, planejar e formular projetos para poder alcançar um objetivo para toda a população. (HOWLETT, 2013).

As mudanças ocorridas a partir do século XX vem modificando o estilo de vida e vem transformando a visão das pessoas para sobreviver no mundo globalizado, com ideias inovadoras e buscam possibilidades de melhorar os recursos.

> Por isso, o momento atual pode ser chamado de a era do empreendedorismo, pois são os empreendedores que estão eliminando barreiras comerciais e culturais, encurtando distancias, globalizando e renovando os conceitos econômicos, criando relações de trabalho e novos empregos, quebrando paradigmas e gerando riqueza para a sociedade. (DORNELAS, 2001, p.21)

Stevenson (1993) aborda o empreendedorismo como uma forma de criar novos seguimentos, valores e métodos, no entanto para que isso aconteça o empreendedor deverá ir além de suas ideias, gerando inovações e aprimorando suas habilidades administrativas para gerenciar seus recursos e permanecer competitivo no mercado.

De acordo com o site do SEBRAE (2014), algumas causas que levam à mortalidade dessas empresas são a falta de: “planejamento prévio, gestão empresarial e comportamento empreendedor”. Muitos empreendedores quando iniciam suas empresas não obtém as informações necessárias, não procuram auxilio especializados para apoio e orientação, antes de abrir o negócio.

O gestor público deve desenvolver ações para auxiliar estes empreendedores a se manterem no mercado, assim, consequentemente, trazer progresso econômico e social, constata-se a importância do empreendedorismo para o desenvolvimento econômico do município, seja gerando e mantendo empregos, expandindo a atividade econômica, inovando na criação de novos produtos, processos ou mercados. Um dos principais desafios que todos os governantes enfrentam é como fomentar a atividade empreendedora (SARFATI, 2012). Certamente os dias necessários para formalização e a burocracia exigida, ressalta a dificuldade de se abrir uma empresa.

No que tange às políticas de geração de renda, seu fundamento principal é a substituição de medidas entendidas como anacrônicas e assistencialistas em relação à força de trabalho, por estratégias embasadas na noção de “empreendedorismo” (Portal do... /MDIC, 2012). É desse modo que as pequenas e microempresas, geralmente de capital regional e (ou) municipal, ganham destaque. Dentro dessa perspectiva empreendedora de desenvolvimento:

> Um importante ator do desenvolvimento econômico local são as micro e pequenas empresas. Estas podem desempenhar um papel importante e acionar um processo de desenvolvimento endógeno a partir do momento em que elas se organizem em redes e, além disso, que essas redes estejam articuladas com outras formas intermediárias de coordenação que, juntas, representam o ambiente institucional de um território ou região. Quanto maior é o grau de coesão das redes (sociais e econômicas, formais e informais) entre as formas intermediárias de coordenação, que se manifestam essencialmente no plano territorial, maior é o estoque de capital social4 deste território e maiores serão as chances de sua estratégia de reação autônoma redirecionar, a seu favor, as forças que emanam da pressão heterônoma (Portal do... /MDIC, 2012, p. 20).

Dentro do contexto de políticas públicas as pequenas e microempresas têm papel importante na geração de empregos, crescimento econômico, diminuição das desigualdades sociais e inovação. Esta hipótese tem sido estudada por diversos autores (HOLTZ-EAKIN e KAO, 2003; NEWBERRY, 2006; LUETKENHORST, 2004; RAYNARD e FORSTATER, 2002) que apontam para uma correlação positiva entre a incidência da atividade empreendedora e o crescimento da economia, aumento do emprego, diminuição da desigualdade social; desenvolvimento da cadeia produtiva das empresas multinacionais (EMNs) e desenvolvimento de iniciativas de sustentabilidade.

A implantação da Sala do Empreendedor em Novo Hamburgo, com previsão de inauguração em 2018, será um local onde os empresários poderão ter informações e solucionar problemas relativos a seus processos de abertura, baixa e alteração de empresas, porém não está limitada a emissão de alvarás, devendo agregar os demais interesses empresariais do município, tais como: o estímulo ao empreendedorismo, permanente formação e capacitação dos empreendedores locais. O objetivo é reunir os seguimentos institucionais que possam facilitar o acesso as informações para os empreendedores, melhorar o relacionamento do poder público com os cidadãos, fomentar a abertura de novas empresas e geração de empregos. Os resultados positivos nos municípios que já possuem este espaço poderão servir de experiência qualitativa para Novo Hamburgo.

3. METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa exploratória para analisar a implantação da Sala do Empreendedor no Município de Novo Hamburgo como parte da reforma administrativa e adequação a legislação vigente, o presente estudo foi escrito a partir de dados secundários e, após, baseado em dados primários.

Os dados secundários foram obtidos através da leitura e interpretação da legislação federal e municipal, artigos científicos, livros e sites da internet. Os dados primários foram obtidos por meio das coletas retiradas das observações na participação de reuniões e visitas em outros municípios ocorridos ao longo do ano de 2017. Buscou-se analisar criticamente, sinalizando os pontos fortes e fracos que a implantação da Sala do Empreendedor ocasionará ao município.

De acordo com o material elaborado pelo professor Leonardo Lisboa Pereira, 2011, para orientação de projetos de iniciação científica:

> As pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral acerca do fenômeno em estudo, especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado na literatura especializada e em estudos anteriores. Geralmente, este tipo de pesquisa envolve para o seu desenvolvimento levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla, principalmente quando o tema escolhido é bastante genérico, tornando-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos.

4. IMPLANTAÇÃO DA SALA DO EMPREENDEDOR

A “Sala do Empreendedor”, em alguns municípios a nomenclatura é diferente, tem como objetivo tornar mais eficiente e eficaz o processo de registro de pessoas jurídicas, estabelecendo diretrizes e procedimentos para simplificação e integração dos processos registrais e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, se adequando a Lei 123/2006, que estabelece o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a Lei 11.598/2007 que implementa a Rede Nacional para Simplificação e Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM.

As micro e pequenas empresas (MPE) detém 96% dos negócios no Brasil, de acordo com dados da Receita Federal/2017, são importantes agentes de transformação econômica. É papel do poder público implantar ações de melhorias do ambiente de negócios, projetos de estímulo ao surgimento e crescimento dos pequenos negócios, com base na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei 123/2006), contribuindo de forma efetiva para o desenvolvimento econômico, ambiental e social do município. Conforme os dados do CAGED – MTE, 2013/2014/2015, o percentual de empregos gerados pelas MPE no Estado do Rio Grande do Sul (RS) alcança 53% do total das empresas estabelecidas em todo o Estado.

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa prevê instrumentos legais que possibilitam a valorização das empresas locais e a geração de empregos, além de movimentar a economia do município, prevê a participação dos pequenos negócios nas licitações públicas.

O município de Novo Hamburgo foi convidado no ano de 2007, para ser o pioneiro no Estado na implantação da Sala do Empreendedor, a administração da época não aceitou o desafio. Ao longo de dez anos foram abertas cem (100) unidades em municípios do RS, com o apoio do governo estadual e do SEBRAE. Os agentes do município de Novo Hamburgo acompanharam o desenvolvimento dos municípios integrados e que se adequaram a legislação vigente.

Em 2017, ocorreu uma reforma administrativa na prefeitura de Novo Hamburgo, através da Lei Municipal nº 2985/2017, uma das mudanças administrativas foi a criação da Sala do Empreendedor, com a finalidade de desburocratizar os processos necessários para de abertura de empresas. No decorrer do ano de 2017 foram realizadas visitas nos municípios que aderiram a esta estrutura, além de treinamentos e reuniões dos setores da prefeitura envolvidos com as liberações de alvarás para discutir as mudanças estruturais e legais para a futura implantação da sala em Novo Hamburgo.

Neste processo de construção e implantação da Sala do Empreendedor, Novo Hamburgo conta com o auxílio de gestores públicos, Junta Comercial, Industrial e de Serviços do RS (JUCIS/RS), SEBRAE/RS, representantes da Associação Comercial,

Industrial e de Serviços de Novo Hamburgo, Campo Bom e Estância Velha (ACI NH/CB/EV), Associação dos Contabilistas do Vale do Rio dos Sinos e empresários.

Os servidores do município de Novo Hamburgo participaram do programa do SEBRAE: Acelere o empreendedorismo do seu município: Capacite Agentes de Desenvolvimento. O Agente de Desenvolvimento (AD) é um servidor responsável pela articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento territorial, visando o cumprimento das disposições contidas na Lei Complementar nº 123/2006. (SEBRAE-RS/2017)

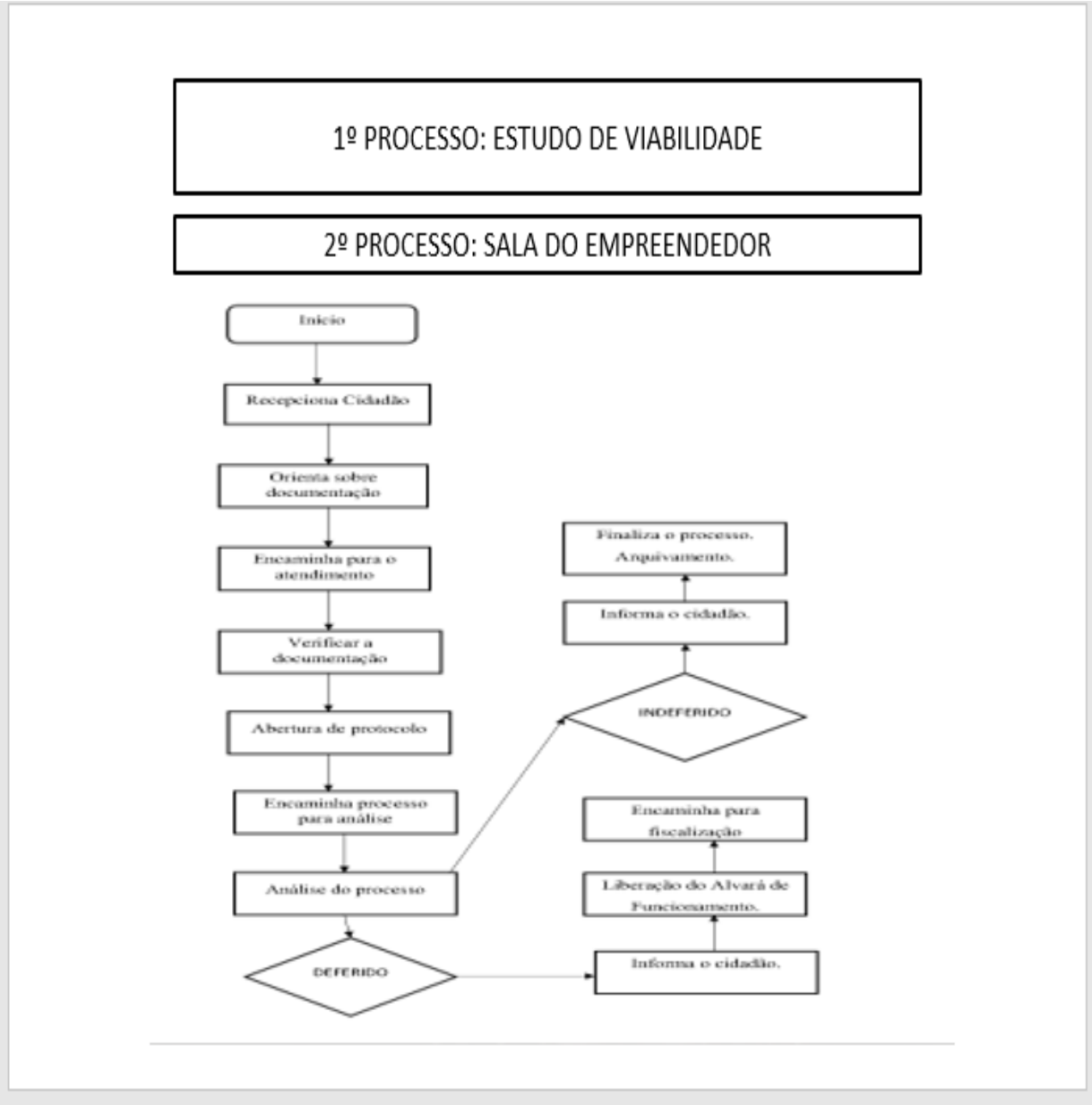
Os Secretários Municipais e os ADs são atores que impulsionam a economia local, representam o elo entre a administração pública municipal e os empresários, sendo responsáveis por entender e organizar as demandas e reverter em serviços de qualidade aos empreendedores do município. A função do AD é articular as ações públicas para promoção do desenvolvimento local e territorial. Sua função está prevista na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, sendo designado através de portaria.

Os servidores municipais de Novo Hamburgo envolvidos nos processos administrativos de alvarás participaram durante o ano de 2017 de capacitação, com o auxílio do SEBRAE e a JUCIS/RS para desburocratizar os processos. Foi construído no processo de capacitação, o fluxograma para análise dos procedimentos que são realizados e, após, foi refeito para adequação da implantação da Sala do empreendedor.

Imagem 1: Fluxograma sem a implantação da Sala do Empreendedor



Imagem 2: Fluxograma com a implantação da Sala do Empreendedor



Para que o município pudesse participar da integração da REDESEMPLES foi necessário a nomeação do Comitê Gestor da REDESIMPLES, composto por membros das secretarias municipais envolvidas no processo de licenciamento e representantes da ACI NH/CB/EV e da Associação dos Contabilistas do Vale do Rio dos Sinos, como política pública de desburocratização e incentivo a formalização de empresas e negócios. O Comitê poderá emitir parecer ao executivo para melhorar e

disciplinar a aplicação de normas no atendimento a formalização de empresas. A partir da nomeação do Comitê, o município de Novo Hamburgo passou a integrar o sistema da REDESIMPLES, com seu lançamento no dia 17 de outubro de 2017, em que reuniu representantes da administração, SEBRAE, Junta Comercial e contabilistas da região, dando início ao processo de implantação da Sala do Empreendedor e a desburocratização para a abertura de empresas.

A REDESIMPLES é o conjunto de sistemas informatizados, interoperáveis que foram colocados à disposição do cidadão para realizar o processo de registro e legalização das pessoas jurídicas (inscrição, alteração e baixa) no âmbito da União, Estados e Municípios. Todo o processo de registro e legalização das pessoas jurídicas foi e continua sendo redesenhado de forma a atingir objetivos e necessidades de uma sociedade moderna: redução de procedimentos; transparência; simplificação e padronização no cumprimento das obrigações; redução de custos e de prazos.

Durante todo o processo de capacitação dos servidores e restruturação física foram realizadas reuniões com os agentes envolvidos nos processos de licenciamento para a adequação da legislação municipal no atendimento a desburocratização e incentivo a formalização das empresas. A minuta do decreto em que normatiza os processos da Sala do Empreendedor estão sob a análise jurídica da Procuradoria Geral do município, essa normativa irá facilitar os encaminhamentos e incentivará os empreendedores na formalização das empresas.

5. CONCLUSÃO

A Sala do Empreendedor do município de Novo Hamburgo foi inaugurada em 04 de abril de 2018. Tem como objetivo ser um espaço físico onde os empresários poderão ter informações e solucionar problemas relativos a seus processos de abertura, baixa e alteração de empresas, porém não está limitada a emissão de alvarás, devendo agregar os demais interesses empresariais do município.

No espaço físico da sala estão presentes os seguimentos institucionais envolvidos nos processos de licenciamentos, sendo estes a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMAM) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS), também está em tratativas administrativas a representação da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ). O objetivo de reunir no mesmo local os envolvidos nos processos de licenciamento é para facilitar o acesso às informações aos empreendedores, melhorar o relacionamento do poder público com os cidadãos e fomentar a abertura de novas empresas e geração de emprego.

O local tem como finalidade a integração entre os órgãos municipais, estaduais e federais com o intuito de simplificação dos processos. Simplificar não é somente um caminho para a desburocratização, mas também um caminho para o desenvolvimento.

A administração pública municipal deve ser um agente facilitador e incentivador de novos empreendimentos geradores de renda e emprego. Desmistificar que a prefeitura é um órgão que dificulta o desenvolvimento econômico e impede que o empreendedor tenha sua atividade formalizada e regulamentada, é um desafio que esta administração tem a alcançar.

Considerando a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, a SEDEC mobilizou toda a sua equipe para o processo de desburocratização e implantação da Sala do Empreendedor, acredita-se que as perspectivas de desenvolvimento e continuidade são possíveis, pois o processo tem como alicerce a legalização e formalização de empreendedores que são a base para geração de renda e de emprego.

Com a manutenção e ampliação da Sala do Empreendedor é possível manter o desenvolvimento econômico sustentável em Novo Hamburgo, melhorando ainda mais os índices como o IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

Cabe ressaltar que em Novo Hamburgo existem processos de licenciamentos pendentes de apresentação de documentação desde o ano de 2011, com a implantação da Sala do Empreendedor e o processo de desburocratização e unificação dos setores envolvidos nos licenciamentos, espera-se que o prazo máximo para liberação do licenciamento não ultrapasse trinta dias (30), sendo possível ainda diminuir a expectativa de tempo de espera para a liberação dos licenciamentos.

A prefeitura de Novo Hamburgo precisa ainda melhorar seu sistema de informatização para agilizar o cumprimento das metas, auxiliando o empreendedor, antes mesmo de constituir uma empresa de verificar os procedimentos necessários para a formalização e legalização empresarial.

A Sala do Empreendedor também objetiva capacitar e orientar diversas situações empresariais e buscar ferramentas para identificar o potencial de cada empreendedor e relacionar com as características comportamentais e o desenvolvimento do seu negócio.

O desenvolvimento territorial envolve mobilização, articulação, planejamento e gestão por meio da combinação inteligente dos esforços entre o setor público, privado e terceiro setor. A união de todos os atores e suas iniciativas devem ser alicerçadas nas vocações econômicas para potencializar o desenvolvimento do território.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

_____. Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 20/01/2018.

_____. Lei 11.598, de 3 de dezembro de 2007. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11598.htm. Acesso em: 20/12/2017.

_____. Lei Municipal nº 2985, 06 de janeiro de 2017. Consolida a legislação municipal que dispõe sobre a estrutura administrativa organizacional da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Disponível em:

https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2017/298/2985/lei-ordinaria-n-2985-2017-consolida-a-legislacao-municipal-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-organizacional-da-prefeitura-municipal-de-novo-hamburgo Acesso em: 20/12/2017.

_____. Portal do MDIC. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/index.php/busca?searchword=empreendedorismo&searchphrase=all&start=50. Acesso em: 20/12/2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DORNELAS, Jose Carlos Assis. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios.** 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro (RJ): Campus, 2012.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mário Aquino e; FERNANDES, Renê José Rodrigues: Organizadores. **Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013. • 167p.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

PEREIRA, Leonardo Lisboa. **Métodos de pesquisa em administração**. Universidade Federal do Rio Grande, Curso De Administração. Rio Grande, 2011.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002a.

SARFATI, Gilberto; 2013. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da

Itália. Disponível http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n1/v47n1a02. Acesso em: fevereiro/ 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 43(2):347-69, Mar/Abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquema de análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Thales Dantas e. **Desburocratização do processo de registro e legalização de empresas:** Impactos Causados com a Implementação da REDESIM, Caiacó: UFRN, 2015.

SOUZA, Aline Cristina de, CAVALCANTI-BANDOS, Melissa Franchini. Análise da Política Pública municipal na cidade de Franca (SP) de Capacitação ao Empreendedor Individual. 2º Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. UNESP/Franca. São Paulo. 2016.

STEVENSON, H.H.. New business ventures and the entrepreneur. Boston: Irwin, 1993.

WOLFF, Simone. Desenvolvimento local, empreendedorismo e "governança" urbana: onde está o trabalho nesse contexto? Caderno CRH, vol. 27, núm. 70, Enero-abril, 2014, pp. 131-150 Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.

CAUSA MORTIS. O sucesso e o fracasso das empresas nos primeiros 5 anos de vida. 2014. SEBRAESP. Disponível em: http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/EstudosPesquisas/mortalidade/causa_mortis_2014.pdf. Acesso em abril/2017.

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR: DA TEORIA À PRÁTICA

ALUNA_ ELOIME KNEVITZ WITT

PROFESSOR ORIENTADOR_ DRº GUILHERME LERCH LUNARDI

SÃO LEOPOLDO, ABRIL DE 2018.

RESUMO: O presente artigo se trata de um estudo de caso realizado em uma escola do Município de São Leopoldo. A pesquisa está inserida numa análise de Política Educacional. Pretende-se com este trabalho analisar a trajetória do Programa Mais Educação e o Programa Novo Mais Educação, do Governo Federal, na referida escola, no período de 2009 a 2017. Assim, buscou-se avaliar, na prática, até que ponto essa iniciativa cumpre o seu papel enquanto estratégia promotora da ampliação progressiva da jornada escolar, conforme uma das metas pretendidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A pesquisa de campo foi realizada a partir do diálogo com diferentes atores envolvidos no Programa enquanto projeto da escola, envolvendo entrevistas com monitores, coordenadores e direção. A análise foi completada por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras chave: Políticas educacionais. Educação Integral. Programa Mais Educação.

ABSTRACT: This article is about a case study carried out in a school in the Municipality of São Leopoldo. The research is inserted in an analysis of Educational Policy. This work intends to analyze the path of the More Education Program and the New More Education Program of the Federal Government, in the mentioned school, from 2009 to 2017. Thus, it was tried to evaluate, in practice, the extent to which this initiative fulfills its role as a strategy promoting the progressive expansion of the school day, according to one of the goals set by the Education Development Plan (EDP). Field research was carried out through dialogue with different actors involved in the Program as a school project, involving interviews with monitors, coordinators and management. The analysis was completed through bibliographical and documentary research.

Keywords: Educational policies. Integral Education. More Education Program.

1. INTRODUÇÃO

> “Tudo o que é humano é, ao mesmo tempo, psíquico, sociológico, econômico, histórico e demográfico. É importante que esses aspectos não sejam separados, mas sim que concorram para uma visão poliocular. O que me estimula é a preocupação de ocultar o menos possível a complexidade do real”. (MORIN, 1989, p. 35)

A educação no século XXI urge por mudanças, afinal é um novo mundo. Industrialização, novas tecnologias de informação e outra dinâmica envolvendo a sociedade. Novas configurações devem pautar a prática educativa. Na contemporaneidade, os processos de ensino-aprendizagem devem buscar pela formação do indivíduo de forma mais ampla. Renomados estudiosos em políticas para a educação apontam para essa nova necessidade de formar sujeitos capazes de dar conta de um mercado cada vez mais complexo. Necessidade representada através dos estudos apresentados por Teodoro & Torres (2006), Gewirtz, Ball e Mainardes (2011), dentre outros. Estudos que demonstram os apelos de um mercado cada vez mais exigente em qualificar mão de obra capaz de lidar com esse novo ambiente.

Despertar a curiosidade e a criatividade do educando são aspectos priorizados pelas novas abordagens, enquanto metodologias educativas. Tanto quanto a consciência do lugar onde este sujeito está inserido. Local, e o quão necessário se faz a “leitura” do seu meio ou “mundo”. E se essas capacidades são alcançadas, esse sujeito impregnado da cultura informal do seu meio está capacitado para aprender-ensinar através da interação com o outro.

Ou seja, a curiosidade se destaca como mais um elemento a contribuir nas aprendizagens, tudo que venha a favorecer a capacidade de formar sujeitos mais autônomos e em constante transformação e que seja passível de transformar e ser transformado.

Paulo freire nos traduz de forma a evidenciar claramente:

> “A construção ou a produção do conhecimento do objeto implica o exercício da curiosidade, sua capacidade crítica de “tomar distância” do objeto, de observá-lo, de delimitá-lo, de cindi-lo, de “cercar” o objeto ou fazer sua aproximação metódica, sua capacidade de parar, de perguntar.” (Freire, 1996, p.85).

Um sujeito que venha a refletir sobre suas aprendizagens é um sujeito inacabado, e a própria consciência de inacabado o impulsiona para a ação no sentido de estar em movimento para escrever a sua história. Reiteramos com o pensamento de Paulo Freire:

> "O sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que se confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na História." (Freire, 1996, p.137).

Nesse viés de formação em outros espaços e contextos, emergem as discussões acerca dos temas referentes à educação integral. Onde novos espaços de aprendizagens pudessem ser disponibilizados para esses indivíduos e que viessem a contribuir para a formação mais plena.

Não que pensar a escola de tempo integral já não tenha sido a preocupação de pensadores no passado. Traduzidas pelas concepções de educação de Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e, também, mencionado anteriormente, Paulo Freire, para exemplificar.

Concepções, essas, que pretendiam uma educação capaz de contemplar a criança em sua totalidade educacional. Que envolvesse o educando em todas as dimensões e pudesse ultrapassar a educação formal escolar. Que ultrapassasse e permeasse várias áreas da cultura: o esporte, as artes em suas inúmeras manifestações e também que destacasse as habilidades individuais.

Pensando na formação em sua totalidade, analisa-se a trajetória do Programa Mais Educação e o Programa Novo Mais Educação enquanto politica educacional capaz de configurar o modelo de educação integral pretendido pelas novas concepções de educação. A formação que seja capaz de aliar a escola de tempo integral com a educação integral. Verificaremos se ambos os Programas dão conta, na prática, àquilo a que se propõe o descrito na lei.

Faremos um estudo de caso numa perspectiva qualitativa. É o que nos possibilita, através desse modelo de abordagem, verificar as relações mais significativas de interação dentro da escola e com a comunidade na qual ela está inserida. Conforme afirmam Ludke e André quando se referem ao estudo de caso.

> "[...] é a compreensão de uma instância singular. Isso significa que o objeto estudado é tratado como único, uma representação singular da realidade que é multidimencional e historicamente situada. (2000, p. 21)"

Nossos questionamentos envolvem, ainda, a ideia de verificar se a escola está de fato preparada para o desafio de ampliação da jornada? E se o Programa Mais Educação atende, na materialidade, a uma formação integral? São inúmeras as questões que emergem. E são essas as questões e inquietações norteadoras deste estudo.

Apresentaremos, inicialmente, o referencial teórico onde abordaremos os aspectos mais relevantes acerca da Gestão de Politicas Públicas e Análise de Políticas Educacionais.

Em seguida, trataremos de discutir sobre o projeto da Educação Integral e as características de jornada ampliada. O trabalho segue com a apresentação da legislação que o MEC dispõe para o Programa Mais Educação e o Programa Novo Mais Educação e suas especificidades. Adiante, traremos a conhecer a escola específica eleita para o presente estudo, assim como as entrevistas e observações colhidas ao longo da pesquisa, acompanhado das análises envolvendo os dados coletados, enquanto objetos do estudo. E, finalmente, apresentam-se as considerações finais acerca do mesmo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Serão adotados para a análise de políticas públicas e políticas educacionais, dentre outras, as obras de Michael W. Apple, Stephen J. Ball, Jefferson Mainardes e Vítor Henrique Paro, por serem esses autores as principais referências no campo teórico de análise de políticas da educação. E, ainda, as obras de Leonardo Secchi por tratar de forma bastante consistente as questões de políticas públicas e toda a complexidade que envolve a análise e o ciclo das mesmas.

Em se tratando de conceitos referentes à educação integral e tempo integral, nos reportaremos a Anísio Teixeira, seguido por Darci Ribeiro e Paulo Freire, e mais

recentemente, Jaqueline Moll por suas contribuições em estudos e engajamento em lutas para a criação de políticas educacionais e diminuição das desigualdades em termos de oportunidades.

Para a complementação dos estudos que envolvem políticas públicas e educação em seus diferentes vieses, revisaremos autores como Gadotti, Arroyo, Teodoro, Torres, Shiroma, Lüdke e André, considerando suas relevantes teorias acerca das abordagens metodológicas para a pesquisa.

2.1 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCACIONAIS

Não vamos tratar dos questionamentos que envolvem as tantas definições do que são as políticas públicas. Adotaremos a abordagem estatista que se refere ao estado como protagonista “no fazer policies” (Secchi, 2017), tanto pela superioridade hierárquica quanto pela responsabilidade intervencionista atribuída ao Estado junto à sociedade, sendo reforçada a definição do que é público por se tratar de um problema de interesse público.

As políticas públicas representam apenas uma ação dentre as tantas políticas que compreendem o conjunto de decisões políticas que envolvem bens públicos, valorando-as ao ponto de serem viabilizadas.

Essas políticas são herança da ideia neoliberal no Brasil da década de 1990. Expressão, essa, utilizada para explicar a desigualdade social no país, após o fracasso das tantas reformas neoliberais. Não se pode deixar de considerar o papel relevante da globalização como importante protagonista das desigualdades sociais e regionais. Neste sentido, as políticas públicas são adotadas enquanto possibilidade de atenuar as diferenças sociais. Na perspectiva de Schmidt, está assim colocada:

> “Inclusão social é um nome novo para um tema antigo, o tema da pobreza e das desigualdades sociais. A agudização das desigualdades provocada pela globalização conferiu a este conceito um sentido de urgência, tornando-o um elemento prioritário na agenda politica.” (Schmidt, 2007, p. 1988).

E acrescenta ainda:

> “Findo o vendaval neoliberal e chegado o momento pós-neoliberal há concordância crescente a respeito da imprescindível presença do Estado através de políticas públicas para viabilizar o desenvolvimento com inclusão social.” (Schmidt, 2007, p. 1989).

Nesse sentido, Schmidt ressalta a responsabilidade do Estado enquanto agente de ações que pautem pelo desenvolvimento e inclusão social. Contudo, questiona o fato de determinadas políticas não configurarem instrumentos efetivos para a inclusão social e o próprio desenvolvimento dos cidadãos no sentido mais amplo de equidade.

A massificação do sistema educacional é, ainda, um dado importante a ser mencionado. Tendo apresentado grande expansão não só no Brasil, mas no mundo, tem na escola o protagonismo da internacionalização da cultura associada à globalização (Teodoro; Torres, 2006). E essa consolidação de massificação e, também, obrigatoriedade cultural encontra no Estado seu apoiador maior, sobretudo financeiramente.

Dessa forma, emanam as políticas públicas, principalmente, no campo educacional, com o intuito de legitimar as ideias de modernização e instrumentalizar o ser humano enquanto ferramenta de trabalho (capital humano), que correspondam aos moldes das organizações internacionais.

Para tanto, a educação deve ser teoricamente entendida como um instrumento capaz de elevar o indivíduo para um contexto de realização individual, tanto social quanto econômica. Que possa responder a um mercado de trabalho cada vez mais exigente no que se refere aos conhecimentos.

2.2 OS ASPECTOS PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Para este estudo e análise do Programa Mais Educação, enquanto política educacional será adotada a abordagem do "ciclo de políticas", baseada nos trabalhos do sociólogo Stephen Ball e Richard Bowe, amplamente utilizadas para a

análise de trajetórias de políticas educacionais. Teorias, essas, introduzidas no Brasil por Jefferson Mainardes.

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma análise da trajetória do Programa Mais Educação, na prática, enquanto alternativa para o aumento da jornada escolar. Segundo Mainardes:

> "Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico analítico não é estático, mas dinâmico e flexível [...]" (MAINARDES, 2012, p. 3).

Nesse sentido, é possível entender a complexa rede que envolve a implementação de políticas e, sobretudo, as políticas educacionais.

Outra questão colocada por Ball é *"se atualmente estamos caminhando para aquilo que poderia ser chamado de "o fim da política"".* E segue com a seguinte reflexão: *[...] é cada vez mais difícil distinguir entre políticas educativas e de partidos políticos tradicionais rivais [...].* e que, em muitos casos, a *"tese da globalização*" pode explicar. Complementa fazendo uso das afirmações de Robertson (1995): *Este fenômeno da globalização é vivido através de uma "simultaneidade e interpretação daquilo que convencionalmente se chama o global e o local".*

Podemos entender conforme as afirmações de Ball, que as políticas nacionais devem ser entendidas como objetos interdependentes e influenciadas, combinando as lógicas globais, distantes e locais, concomitantemente. O referido autor pontua, ainda:

> A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de "bricolagem"; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de usos e melhorias das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas no contexto da prática. (Ball, 2001, p. 102).

Parece que há uma nova forma e paradigmas para a criação de políticas educacionais. A exigência do mercado globalizado determina tanto os campos oficial quanto o pedagógico. Contudo, as políticas geradas em contexto macro têm grandes chances de fracasso em micro espaços, mesmo que sofra algumas alterações para adaptar-se ao contexto.

2.3 EDUCAÇÃO INTEGRAL

São inegáveis as melhorias importantes que o Brasil tem alcançado em se tratando de educação. Tais avanços se observam principalmente no âmbito quantitativo, o que pode ser demonstrado pelo aumento de estudantes nos diferentes níveis educacionais, através de políticas de universalização do Ensino Fundamental.

Contudo, a realidade demonstra que são necessários mais avanços significativos. Com a universalização parece que a qualidade não tem sido incorporada, tampouco os processos de ensino apresentam quaisquer alterações. Pesquisas de diferentes fontes em inúmeros estudos evidenciam que a baixa qualidade da educação pública é um fato e que mudanças se fazem urgentes.
Problemas, esses, que já vem de longa data. Anísio Teixeira (1959), nos idos anos cinquenta, já afirmava que quando da universalização quantitativa do ensino através da simplificação e diminuição do tempo do estudante na escola, também o aspecto qualitativo acabou por ser simplificado.

A preocupação demonstrada por Anísio Teixeira leva em consideração justamente esses dois aspectos a serem considerados: quantitativo e qualitativo. Propondo a necessidade de desacomodar e enfrentar a ideia de que a educação deve permear outras áreas, mais absorvente, ir além do ler, escrever e contar. Tal preocupação acompanha esse educador, quando reitera em seu discurso muitos anos depois:

> “O problema dominantemente quantitativo. Mais escolas, maior matrícula. Todavia, os tempos são outros, e já não podemos limitar-nos ao tranquilo esforço de ensinar a ler, escrever e contar, multiplicando rotineiramente as escolas.” (Teixeira, 1971, p. 286).

Assim, se tem as origens e propostas de educação integral em escolas de tempo integral. Concepções, essas, alicerçadas nos diferentes pensamentos e pensadores, tanto no Brasil, mas, sobretudo, influenciados pelas práticas em outras partes do mundo. Concepções de que a formação humana deve visar múltiplas dimensões, ou seja, reconhecer o sujeito em sua integralidade, dotando-o tanto dos saberes formais, mas também que possa ser uma ampliação de oportunidades e situações que promovam aprendizagens significativas e emancipadoras, sem perder de vista a ideia de sujeito histórico e social, detentor de determinado saber construído ao longo da sua existência.

Em se tratando de escola de tempo integral, essa só faz sentido numa perspectiva que contemple também a educação integral. Devem, tempo e educação, aliados, justificar a melhoria da qualidade de ensino/ aprendizagem dos sujeitos. O grande e maior desafio parece não ser quantitativo, e sim, fundamentalmente qualitativo.

Assim, esse trabalho de pesquisa pretende analisar, a fim de estabelecer e discutir quais as contribuições dos Programas do Governo Federal Mais Educação e Novo Mais Educação, na prática, no sentido de ampliação do tempo do aluno na escola. Se esse programa pode configurar status de Educação Integral e Educação em Tempo Integral.

2.4 OS PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO E NOVO MAIS EDUCAÇÃO

O Governo Federal pretendeu com o Programa Mais Educação que a União, os Estados e os Municípios, aliados, ainda, com a comunidade local, pudessem somar esforços a fim de melhorar a qualidade da educação. Tratou-se de uma ação conjunta entre inúmeros ministérios envolvidos no Programa. Além do Ministério da

Educação participam os Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Esporte, da Cultura, do Meio Ambiente, dentre outros.

Esse Programa está integrado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e pretende uma organização do currículo na educação básica, bem como ampliar progressivamente a jornada escolar na perspectiva de Educação Integral. Foi instituído pela Portaria nº 17/ 2007 e pelo Decreto nº 7.083, de 27 de Janeiro de 2010, e apresenta o seguinte texto em sua normatização:

> Conforme o Decreto n° 7.083/2010, os princípios da Educação Integral são traduzidos pela compreensão do direito de aprender como inerente ao direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária e como condição para o próprio desenvolvimento de uma sociedade republicana e democrática. Por meio da Educação Integral, reconhecem-se as múltiplas dimensões do ser humano e a peculiaridade do desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens. A Educação Integral está presente na legislação educacional brasileira e pode ser apreendida em nossa Constituição Federal, nos artigos 205, 206 e 227; no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 9089/1990); na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9394/1996), nos artigos 34 e 87; no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.179/01) e no Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Lei nº 11.494/2007). Por sua vez, a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), retoma e valoriza a Educação Integral como possibilidade de formação integral da pessoa. O PNE avança para além do texto da LDB, ao apresentar a educação em tempo integral como objetivo do Ensino Fundamental e, também, da Educação Infantil. Além disso, o PNE apresenta, como meta, a ampliação progressiva da jornada escolar para um período de, pelo menos, 7 horas diárias, além de promover a participação das comunidades na gestão das escolas, incentivando o fortalecimento e a instituição de Conselhos Escolares. (Manual Operacional de Educação integral, 2012. P. 3).

O plano de metas para a melhoria da educação básica pretendido pelo Governo Federal apresenta diretriz bastante plural. Um texto complexo e abrangente, que contempla inúmeras ações e envolvem, inclusive, outros setores da comunidade, além da comunidade escolar. Assim redigido:

> "O Programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações sócioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens, e que considerem as seguintes orientações:
>
> I. contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora;

> II. promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o Programa e outras que atendam às mesmas finalidades;
> III. integrar as atividades ao projeto político-pedagógico das redes de ensino e escolas participantes;
> IV. promover, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais participantes, a capacitação de gestores locais;
> V. contribuir para a formação e o protagonismo de crianças, adolescentes e jovens;
> VI. fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não-governamentais e esfera privada;
> VII. fomentar a geração de conhecimentos e tecnologias sociais, inclusive por meio de parceria com universidades, centros de estudos e pesquisas, dentre outros;
> VIII. desenvolver metodologias de planejamento das ações, que permitam a focalização da ação do Poder Público em territórios mais vulneráveis; e
> IX. estimular a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios." (Manual Operacional de Educação Integral, 2012. P. 4).

Contudo, é preciso que na prática seja possível a sua viabilização, pois o que se tem observado são famílias, e a comunidade de um modo geral, que tem deixado para encargo da escola atribuições que vão além da educação formal a essa atribuída. Assim, projetos impostos pelo Governo, nesses moldes, são deveras temerários e com grandes chances de estarem fadados ao fracasso.

O certo é que o Programa foi reformulado e a amplitude e diretriz inicial ficaram relegadas à decomposição. Com base em Secchi (2017), uma política pública pode sofrer alterações, ao que ele denomina redesenho incremental. São inúmeros os casos em que modificações são aplicadas durante o processo. Em determinados casos, as modificações afetam vários elementos, em outros, uns poucos. Assim posto, conforme o autor:

> "O redesenho incremental permite a decomposição do processo e a recombinação de seus elementos, de maneira a produzir uma nova alternativa com base no que já está implementado" (Secchi, 2017, p.78).

Nesse caso específico, os elementos que sofreram alteração foram basicamente todas as etapas do processo e, sobretudo pela extinção da maior parte dessas etapas. Os recursos que financiavam o programa foram drasticamente reduzidos.

No ano de 2016, o Programa Mais Educação foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação. Enquanto o Programa anterior visava, principalmente, a ampliação da jornada escolar e a educação mais integral do indivíduo, o Programa Novo Mais Educação, por sua vez, demonstra através de sua redação a preocupação limitada às aprendizagens de português e matemática. Assim redigido:

> "O Programa Novo Mais Educação, criado pela Portaria do MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 5/2016, é uma estratégia do Ministério da Educação que tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes." (Programa Novo Mais Educação. Caderno de Orientações Pedagógicas, 2017, p.3)

Nesse sentido, é importante pontuar que uma análise mais aprofundada se faz necessária. É preciso averiguar a efetiva eficácia na aprendizagem apresentada pelos alunos atendidos pelos Programas do Governo. Aqui, ao que parece, a Educação Integral e a Jornada Integral parecem ter sido relegadas. O novo texto apresenta-se reduzido, bem como a sua essência. Segue conforme o transcrito a seguir:

> "O Programa tem por finalidade contribuir para a:
> I - alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico;
> II - redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar;
> III - melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais;
> IV - ampliação do período de permanência dos alunos na escola." (Programa Novo Mais Educação. caderno de Orientações pedagógicas, 2017. P. 3).

Nesse momento a ideia da educação integral em que fossem contempladas as múltiplas capacidades dos alunos, e tempo integral na escola, foi abandonada. O que se prioriza é o rendimento escolar, a permanência do aluno na escola até a conclusão do Ensino Fundamental e, ainda, na idade certa.
É possível depreender desse novo texto que o Programa Novo Mais Educação

prioriza apresentar um número final de alunos que permaneçam na escola até estarem formados, e não ultrapassem o tempo regulamentar. Enfim, números para satisfazer os índices desejados no que se relaciona à educação no país.

3. METODOLOCIA

O presente estudo se trata de uma pesquisa exploratória de cunho empírico. Almeja fundamentar-se numa concepção materialista histórica e dialética, através de um estudo de caso a partir do contexto da prática, à luz das teorias de Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), em que afirmam ser no contexto da prática *"onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original."*

Para a análise na prática, os instrumentos utilizados foram entrevistas realizadas individualmente com monitores, a diretora da escola e a coordenadora do Programa Mais Educação. Utilizaram-se, ainda, os documentos oficiais do programa como fontes bibliográficas e documentais. Como forma de interpretação dos dados, foi realizada uma análise qualitativa dos dados levantados.

As entrevistas contaram com um roteiro de questões previamente construídas, apenas com o intuito de nortear. Essas estavam adequadas diferentemente para cada perfil de entrevistado. Alguns questionamentos, ainda, foram elaborados de forma a contemplar, simultaneamente, ambos os participantes. Foram feitas perguntas referente ao Programa Mais Educação como:

- De que forma as turmas estavam organizadas, na prática, com relação às atividades, os horários e o tempo na escola?;
- Foi percebido algum tipo de mudança positiva em termos de aprendizagem e comportamento nos alunos participantes?;
- Os espaços disponibilizados na escola para desenvolver as atividades estavam adequados?;

- Os alunos estiveram engajados na experiência que o projeto viabilizou?

O entrevistador, após ouvir os relatos do entrevistado referentes ao Programa Mais Educação, solicitava que esses fizessem um comparativo com o Programa Novo Mais Educação. As entrevistas se deram de forma informal, sem rigidez de questionamento e respostas por parte do entrevistador com o entrevistado. As entrevistas foram posteriormente transcritas, assim como as impressões levantadas pelo entrevistador no momento da análise desses dados.

3.1. APRESENTAÇÃO: E.M.E.F. DR. JORGE GERMANO SPERB

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. Jorge Germano Sperb está localizada na Rua Manoel Moura, 1501, na Vila Born, Município de São Leopoldo, no estado do Rio Grande do Sul.

Atualmente, a escola conta com aproximadamente quatrocentos alunos. Atende desde a educação infantil até o nono ano do Ensino Fundamental.

Esta escola registra, entre os seus alunos matriculados, um índice muito baixo dentre aqueles que podem configurar situação de vulnerabilidade social.

A partir do Projeto Político Pedagógico (PPP), foi possível perceber que o Programa Mais Educação vinha ao encontro da proposta curricular da própria escola, prestando-se como uma importante ferramenta na possibilidade de ampliar olhares e horizontes, propostas educativas e produção de novos conhecimentos enriquecedores para toda a comunidade escolar, privilegiando os aspectos humanos e sociais do sujeito, e somando em aprendizagens.

A premissa levantada durante os debates e discussões ao longo do processo de reestruturação curricular foi "o ser humano como questão central do currículo". A temática da diversidade cultural proposta pelo Programa foi um importante fator para que a escola vislumbrasse novas possibilidades curriculares aplicáveis para uma educação pública de qualidade.

Finalmente, depois de inúmeros encontros, o processo de (des) construção e elaboração da proposta educativa, foi implantado o projeto e, ainda no ano letivo de 2009, teve inicio o Programa Mais Educação na escola Dr. Germano Sperb. Nesse momento, participaram do Programa Mais Educação um grupo formado apenas por alunos da 2ª e 3ª series. As atividades desenvolvidas incluíam judô, dança clássica, música e letramento. É preciso ressaltar que as atividades de judô e dança clássica apresentaram uma importante divisão dos gêneros, uma vez que na prática do judô 99% eram meninos, e em igual percentual, as meninas na dança clássica. Entretanto, a configuração apresentada nas aulas de música se deu em igual percentual, observando-se o gênero. A "Banda Mais Educação" era composta de meninos e meninas numa perfeita interação. Os resultados em aprendizagens de canto e em instrumentos musicais foram muito positivos. O que pôde ser percebido nas inúmeras apresentações públicas realizadas.

4. DIÁLOGOS E ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE

O presente estudo teve por objetivo apresentar no contexto da prática, os principais resultados observados em toda a trajetória do Programa Mais Educação, na escola Dr. Germano Sperb, desde a implantação em 2009 até 2017, o último ano de atividade, já como Programa Novo Mais Educação.

Nossa intenção foi analisar a concepção e a prática através do olhar dos tantos sujeitos envolvidos. Verificar se o Programa contribuiu de fato na perspectiva de aumento da jornada escolar e formação do sujeito na sua integralidade.

Em relação à implantação do programa na escola, constatamos muitas distâncias entre o texto dos documentos analisados e a prática, sobretudo no último ano em que o programa fez parte do currículo da escola.

No primeiro ano em que a Escola aderiu ao Programa, em 2009, foram selecionados apenas alunos das séries iniciais, turmas de 2ª e 3ª séries. Segundo afirmação da Diretora da Escola durante a entrevista, *"naquele momento, seria a escolha mais adequada"*. Inicialmente, a proposta visava atender um número reduzido de alunos, pois a Escola não dispunha de espaço físico. O que

impossibilitava a Escola de Tempo Integral e ao mesmo tempo de Educação Integral que pudesse contemplar todos os alunos da instituição com a qualidade desejada.

As atividades aconteciam no contra turno das aulas regulares. Eram desenvolvidas atividades esportivas e artísticas, mas em especial Letramento, tanto de Matemática quanto de Alfabetização.

Enquanto proposta de Tempo Integral, o horário expandido em mais três horas e vinte minutos representou aquilo que determina a lei, se somadas às quatro horas regulares. Quanto aos aspectos qualitativos em termos de aprendizagem, os números do IDEB não apresentaram nenhuma elevação, permanecendo entre 4.0 e 4.5, bem abaixo da média, se comparado aos países desenvolvidos. E nos anos subsequentes, o quadro permaneceu inalterado.

As mudanças significativas se fizeram presentes nos anos seguintes com a abertura para alunos das séries finais, ou seja, inclusão de todo o ensino fundamental para participar do projeto. A escolha se deu de forma bastante democrática. Era através de convite, e para participar bastava o desejo dos alunos por determinada atividade. As oficinas de dança, judô e a Banda Mai Educação receberam alunos além da capacidade.

É importante ressaltar que nesse momento toda a estrutura física da Escola havia sida alterada. Os recursos financeiros disponibilizados pelo Programa, nessa fase inicial, eram bastante robustos. Havendo, inclusive, sobra dos mesmos. Os espaços da escola se prestavam satisfatoriamente à proposta do Programa depois de revitalizados e adequados às atividades.

No aspecto qualitativo, foi possível perceber melhoras significativas nas aprendizagens dos conteúdos curriculares formais. O índice de aprovação foi de quase 80% daqueles alunos das séries finais inseridos no Programa.

Nesse momento parece ter sido completamente atendida a política de Educação Integral. O desenvolvimento pleno do aluno se fez perceber através da autovalorização demonstrada por eles.

As ações promotoras de aprendizagens emancipadoras se fizeram presentes, sobretudo nas próprias ações dos alunos no interior da escola. Houve melhora significativa, inclusive na conduta.

Em 2016, chega o Programa Novo Mais Educação e a possibilidade de oferecer educação ampla que valorizasse aspectos culturais diversos, interdisciplinares, para o ano seguinte, são interrompidas.

A nova lei apresentava uma proposta e diretrizes completamente novas, incluindo desde os recursos financeiros à redução no tempo de permanência do aluno na escola. No novo formato, deveria ser trabalhado, com os alunos, apenas os componentes curriculares de Matemática e Português, enfim, o Programa se resumia a um reforço pedagógico. Na prática, esses reforços nas aprendizagens seriam ministrados por voluntários de forma articulada com os professores das referidas disciplinas.

No papel de Mediador de Aprendizagens deveria estar um voluntário, o que dificultou a inserção de pessoas disponíveis para participar do projeto. Uma vez que *"trabalhar sem o mínimo de remuneração ninguém quer"* - como afirmou a coordenadora do projeto durante a entrevista - *"só é viável para uns poucos"*. O despreparo e a falta de instrumentalização para ministrar aulas de reforço nesses conteúdos específicos foi outro fator determinante para a descontinuidade do Programa. Por fim, essa tarefa ficava para os professores, que além de preparar e ministrar as suas aulas, eram interrompidos em muitos momentos durante as mesmas para responder àqueles voluntários. Em outros momentos, a interferência era do próprio aluno. - *"A professora* (referindo-se à monitora) *disse que não sabe e mandou que eu lhe perguntasse",* conforme o relato da coordenadora, durante a entrevista, quando reproduz a fala do aluno, a qual teve acesso, na ocasião, através das reclamações feitas pelos professores que se sentiam sobrecarregados com o aumento de atribuições.

Nessa nova dinâmica o Programa Novo Mais Educação acabou por se esvaziar. Não havia mais um grupo integrado e muito menos articulado. O diálogo entre a comunidade escolar já não existia mais: enfim, todos os atores envolvidos cessaram. E no final de 2017, em reunião para o panorama do ano letivo seguinte, a equipe diretiva informou a não adesão ao Programa Novo Mais Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a trajetória do Programa Mais Educação na perspectiva da Escola de Tempo Integral e Educação Integral no estudo de caso na Escola Germano, é

possível afirmar que em ambos os aspectos os resultados obtidos foram positivos. Os alunos envolvidos no Programa puderam perceber-se parte pertencente de algo maior, onde ideias e saberes puderam ser partilhados, recriados e mais competências desenvolvidas.

Outro aspecto significativo que deve aqui ser ressaltado são as alterações operadas no espaço da escola, nas dependências da biblioteca, quadra de esportes e nas salas de aula para adequar ao Programa Mais Educação e, o mais importante, financiado por ele. Mudanças essas, herdadas pela escola e que resultou em ofertar uma estrutura e espaços educativos mais adequados para a aprendizagem, oportunizando uma série ganhos para os alunos.

Quanto ao Programa Novo Mais Educação, de modo geral, parece ser mais um caso de descontinuidade dos programas do Governo Federal. Não se mostra ser um projeto do Estado, e sim, de um determinado Governo, em que seus resultados desejados nem sempre são alcançados. De fato, a descontinuidade e as mudanças apresentadas pelo Programa acabaram por influenciar negativamente o projeto curricular na escola, desmotivando a ação de toda a comunidade envolvida. O que de real a instituição pode apreender é que é possível dar certo, mas a efetividade e seriedade nas políticas educacionais são imprescindíveis. É preciso que essa "improvisação educacional" (Teixeira, 1956) seja substituída por planos melhores projetados. Enfim, é preciso que as Políticas Sociais priorizem o bem estar da sociedade como um todo, e não seja apenas para alavancar a popularidade de uns poucos atores no cenário político.

REFERÊNCIAS:

ARROYO, Miguel. A tensa afirmação política da ética na educação. Revista Pedagógica, Chapecó, v.15, n.31, p. 195-227, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2336/1411>. Acesso em: 11 Fev. 2018.

BALL, Stephen J. MAINARDES, Jefferson. (Org.) Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

_____Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. Educação & Realidade. 35(2): 37-55, Maio/ Agos. 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/15865/9445>. Acesso em: 05 Jan. 2018.

_____Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, p.99-116, Jul./Dez. 2001. Disponível em: <https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Diretrizes+políticas+globais+e+relações+políticas+locais+em+educação&author=BALL+Stephen+J.&publication_year=2o>. Acesso em: o5 Jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Educação Integral/ Educação Integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira- Mapeamento das experiências de jornada ampliada no Brasil: estudo qualitativo. Brasília, 2014.

_____Diretoria de Currículos e Educação Integral. Manual Operacional de Educação integral. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias>. Acesso Em: 10 Fev. 2018.

_____Programa Novo Mais Educação. Documento Orientador- Adesão- Versão I. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias>. Acesso em: 10 Fev. 2018.

MAINARDES, Jefferson, TELLO, César. (2016). A pesquisa no campo educacional: Explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 24 (75). Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2331/1801>. Acesso em: 09 Fev. 2018.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma Contribuição para a Análise de Políticas Educacionais. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 09 Fev. 2018.

_____Análise de politicas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. Contrapontos, Itajaí, vol.9, n. 1, p.4-16, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/971/828>. Acesso em: 11 Fev. 2018.

MOLL, Jaqueline. et al. **Caminhos da educação integral no Brasil**: direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre: Penso, 2012.

MORIN, Edgar. Ideias Contemporâneas. Entrevistas do Le Monde. São Paulo: Ática, 1989.

PARO, Vitor Henrique. O currículo do ensino fundamental como tema de política pública: a cultura como conteúdo central. Ensaio: Avaliação Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 485-508, jul./set. 2011. Disponível em: http://www.vitorparo.com.br/trabalhos-publicados/artigos/download/ Acesso em: 11 Fev. 2018.

_____Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n2/a02v28n2.pdf>. Acesso em: 11 Fev. 2018.

REIS, Jorge Renato dos. LEAL, Rogério Gesta. (Org.). Direitos sociais e politicas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. Centro Educacional Carneiro Ribeiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.31, n.73, jan./mar. 1959. p.78-84. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/cecr.htm>. Acesso em: 29 Jan. 2018.

_____ Educação: suas fases e seus problemas. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v.56, n.124, out./ dez. 1971. P. 284-286. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/cecr.htm>. Acesso em: 29 Jan. 2018.

TEODORO, António, TORRES, Carlos Alberto, (orgs.). Educação crítica & utopia: perspectivas para o século XXI- São Paulo: Cortez, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
(ICEAC)
PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

GERENCIAMENTO DE PROCESSOS: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE ENTRADA E SAÍDA DE NUMERÁRIO NA TESOURARIA DA PREFEITURA DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO

SANT'ANA DO LIVRAMENTO-RS
2018

RESUMO

Tenciona-se nesse artigo demonstrar a aplicabilidade do gerenciamento de processo nos macroprocessos de contabilização de receita e execução do pagamento da despesa nas entidades públicas com a finalidade identificar os processos existentes, identificar possíveis deficiências e propor tarefas para melhorar os processos nas entidades públicas. O método utilizado foi a pesquisa exploratória e descritiva com a aplicação de questionário e realização de entrevista para obter informações quanto aos processos ora desenvolvidos. Foi esboçado o processo existente e proposto um modelo com melhoria das deficiências encontradas. Na análise do processo verificou-se a ausência de tarefas de conferência de dados e a utilização de informações obtidas verbalmente, bem como a ausência de processo que explique as tarefas de contabilização. O fecho desse estudo é que o gerenciamento de processos é aplicável em melhorias de processos de entidades públicas e que constitui-se como uma ferramenta de fácil aplicabilidade e padronização

Palavras-chave: gerenciamento de processos; receita; despesa; entidades públicas

ABSTRACT

In this paper we intend to demonstrate the applicability of process management in the macroprocesses of revenue accounting and execution of the payment of expenditure in public entities in order to identify the existing processes, identify possible deficiencies and propose tasks to improve the processes in public entities. The method used was exploratory and descriptive research with the application of a questionnaire and interviewing to obtain information about the processes developed. It outlined the existing process and proposed a model with improvement of the deficiencies found. In the analysis of the process there were no data conferencing tasks and the use of information obtained verbally, as well as the absence of a process that explains the accounting tasks. The closing of this study is that process management is applicable in process improvements of public entities and that it constitutes as a tool of easy applicability and standardization

Keywords: process management; recipe; expense; public entities

1 INTRODUÇÃO

Toda organização, independentemente de ter por objetivo gerar lucro ou não, possuí uma missão, daí a razão de sua existência: suas atividades diárias têm por objetivo gerar um resultado, que por sua vez necessita de recursos humanos e consequentemente de recursos financeiros. Além disso, é necessário que seja definida uma estratégia para atingir o resultado esperado.

A gestão por processos tem por objetivo enxergar a organização sob a ótica de um conjunto de processos que interligados otimizam o resultado e racionalizam o uso dos recursos disponíveis. A gestão por processos, embora seja uma nomenclatura relativamente recente, tem suas bases nas teorias da administração científica proposta por Taylor que "...trabalhou com foco na melhoria da produção, através da aplicação de métodos científicos[...]que baseavam-se na observação do trabalho, na análise dos métodos de produção e proposição de padrões mais eficientes de se produzir."(PAIM etá al., 2009 p.44)

Estudar o conceito e objetivos da gestão por processos facilita a aplicação do gerenciamento por processos não só nas entidades privadas mas também em orgãos públicos.

Este estudo está focado na aplicação de gerenciamento de processos nas rotinas de tesouraria da prefeitura de Sant'Ana do Livramento. Tendo em vista que o fluxo de tesouraria envolve vários processos, abordaremos dois macroprocessos que envolvem a entrada e saída de numerário.

A entrada de numerário está relacionada a arrecadação da receita advinda do pagamento de tributos pelos contribuintes e às transferências de outros entes da federação que devem ser corretamente contabilizados para propiciar equilíbrio entre a receita e a despesa. Já a saída de numerário está relacionada ao pagamento das obrigações contraídas pelo poder público perante terceiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal propõe o equilíbrio das contas públicas como forma de evitar o endividamento público de forma que a atividade estatal possa ser financiada com a arrecadação de tributos, que possam ser feitos investimentos para a melhoria da qualidade de vida da população, no entanto, sem onerar demasiadamente o contribuinte.

Nesse contexto, as entidades públicas necessitam de qualidade na geração da informação gerencial. Essa qualidade está atrelada à correta contabilização da

receita municipal: um processo de contabilização de numerário envolvendo várias pessoas, sem atividades claramente definidas, com tarefas sem a criação de um fluxo correto, pode acarretar deficiências nos processos de lançamento da receita e erros, como por exemplo, duplicidade no lançamento da receita ou ausência dele.

Por outro lado, executar a última etapa da despesa pública, que é o pagamento das obrigações, está relacionada com a correta contabilização da receita, uma vez que esta deve comportar àquela a fim de manter o devido equilíbrio financeiro.

Este estudo busca analisar o fluxo existente e propor modificações que possam aperfeiçoar o processo existente corrigindo eventuais desvios e propiciando uma melhor qualidade na geração da informação. Atualmente transparência nas entidades públicas é a palavra de ordem. O gerenciamento por processos propicia que essa transparência reflita dados verdadeiros quando as tarefas são executadas da forma correta, com maior detalhamento e resultado eficaz.

O objetivo geral desse estudo é propor um modelo de processos referente a contabilização da receita e despesa na tesouraria de Santana de Livramento-RS.

Os objetivos específicos consiste em (I) mapear os processos ora existentes; (II) identificar possíveis deficiências; (III) construir uma modelagem que atenda à legislação atinente a correta contabilização da receita e despesa.

Nessa acepção, surge o seguinte problema de pesquisa: Como melhorar os processos referentes a contabilização da receita e despesa na tesouraria de Santana do Livramento-RS?

Essa proposta de estudo baseia-se na necessidade de padronizar os procedimentos de forma que independente de quem execute determinada tarefa o resultado do processo seja o mesmo: a correta contabilização de numerário; e ainda, demonstrar que a modelagem de processos é aplicável não só em empresas privadas, mas também em entidades públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em uma de suas várias definições, o dicionário Michaelis descreve processo qualquer ação contínua e prolongada de fatos ou fenômenos que apresentam unidade e possuem continuidade.

Já Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça (2010, p.14) assim o define:

> [….] quaisquer contextos de atividades capazes de receber entradas, realizar algum tipo de transformação e gerar saída, que tendem a ser devolvidas ao ambiente, na forma de bens ou serviços e que, em alguns casos, servem como novos elementos de entrada para outras atividades subsequentes.

Das definições supracitadas é possível observarmos que processos fazem parte de nossa rotina e podem envolver atividade simples e rotineiras que desenvolvemos não só em nosso trabalho secular, mas também em nossas rotinas domésticas, como realizar as tarefas de organizar a nossa casa. Mesmos processos "pequenos" constituem-se de várias tarefas que demandam tempo e organização para sua melhor execução.

Pense no exemplo do processo da organização de uma casa. Imagine que o organizador faça tarefas aleatórias, em várias peças da casa. Pense nas idas e vindas desnecessárias que podem ser feitas caso as múltiplas tarefas sejam feitas sem nenhum ordenamento ou aproveitamento do fluxo de forma correta. Portanto, mesmo as atividades mais simples necessitam ser planejadas e reavaliadas com o objetivo de gerenciar melhor os recursos de que dispomos, sejam eles financeiros ou humanos e maximizar o resultado dos processos que desenvolvemos em nossa rotina diária, ou seja, esse processo precisa ser gerenciado, melhorado para que se atinja seus objetivos de forma eficaz.

Nesse estudo abordaremos a análise do processo de fluxo de tesouraria para as atividades de entrada e saída de numerários amparado na legislação atual vigente para a correta contabilização da receita e despesa.

2.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS

Ao estabelecer determinado processo, é primordial definirmos claramente seus objetivos e quais os métodos que serão utilizados para o atingimento do mesmo exercendo controle sobre o processo. No entanto, como forma de avaliação é necessário acompanhar sua execução e medir esse processo de acordo com o resultado proposto.

Cruz e Glock (2007, p. 20) assim definiram controle:

> Qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciado em documento ou outro

> meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Meirelles, em suas considerações sobre a necessidade de controle na administração pública para acompanhar a legitimidade dos atos administrativos, descreveu controle como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” (2008, p.671).

Para auxiliar o controle das atividades do setor de tesouraria, o gerenciamento de processos constitui-se um aliado. Através do mapeamento de processos é possível mapear o processo atualmente existente na tesouraria e utilizar as ferramentas propostas pelo gerenciamento de processos para efetuar a análise e ir melhorando os processos até a construção do fluxo “ideal”.

O gerenciamento de processos segundo o Guia de gestão de processos de negócios é definido como:

> [...]uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos.(CBOOK,2013)

A proposta da visão por processos, parte da premissa de que a visão funcional impacta de forma negativa na organização, pois ela geral silos funcionais como:

> ...não compreensão do todo, falta de integração e comunicação entre as áreas, não entendimento de como um trabalho está conectado ao todo e contribui para a organização, dificuldade em identificar falhas e resolver problemas, desalinhamento entre estratégia, TI e pessoas, entre outros. (Rio Grande do Sul,2018)

O Ciclo de vida do gerenciamento de processos pode ser explicado através do fluxo infinito abaixo que busca a constante melhoria do processo:

Figura1: Ciclo de vida do processo



Fonte: Rio Grande do Sul

A primeira fase consiste na definição dos processos existentes na entidade considerando os mais diversos níveis hierárquicos e de forma organizada. Naturalmente, vários processos ocorrem na entidade. No entanto, é necessário priorizar os que são considerados mais importantes, aqueles que mais impactam nos resultados da entidade.

Com o processo escolhido em mente, é efetuada a modelagem do processo de forma que melhor atenda aos seus objetivos. Imediatamente, procede a análise do processo existente objetivando identificar falhas e mudanças que melhorem o desempenho da organização. O redesenho consiste na elaboração do novo processo para otimizar o desempenho e resultados. Com a modelagem definida, ocorre a implementação do novo processo e, na última fase, ocorre o monitoramento da execução do processo que foi planejado e implementado; caso exista falhas o ciclo deve ser recomeçado. (Rio Grande do Sul,2018)

2.2 MAPEAMENTO DE PROCESSOS: SETOR DE TESOURARIA

A etimologia da palavra “tesouraria”, diz que o termo vem de “tesouro”. Do latim THESAURUS, “tesouro. Acúmulo de coisas valiosas”, do grego THESAUROS, “lugar de guarda de bens, tesouro”. (A etimologia de *tesouro*)

Com essa definição em mente, é notável a importância de uma boa gestão nesse setor, uma vez que neste orgão é feito o controle financeiro, de fluxo de caixa, contas bancárias e liberação de recursos nas prefeituras.

Botelho (2010) reporta-nos ao princípio da unidade de tesouraria proposto pelo art. 56 da Lei Federal 4.320/64, que instituiu o dever de recolhimento de todas as receitas num só caixa ficando proibido conforme o texto de lei a separação das receitas e sua arrecadação.

Souza (2011) destaca a relevância de normatizar e disciplinar os procedimentos na tesouraria, de forma a garantir maior segurança no processo de movimentação financeira, bem como atendimento as normas legislativas.

Para Botelho (2010),

> A organização da tesouraria deve ser a que melhor atender as necessidades da instituição de forma a permitir que os estágios da arrecadação e recolhimento sejam efetuados por estabelecimentos bancários credenciados.

Flores (2011, p.3) citou as diversas atividades à serem executadas no setor de tesouraria inerentes ao cargo de tesoureiro:

> Efetuar os registros das entradas e saídas de disponibilidades em caixa ou bancos diariamente, emitir documento de receita de todos os valores que ingressaram na tesouraria e exigir documento fiscal idôneo em todos os pagamentos, movimentar contas bancárias em conjunto com os ordenadores de despesa, por meios eletrônicos ou através de cheques, organizar fundo de caixa máximo e mínimo; adotar procedimentos de controle para assegurar a veracidade dos dinheiros recebidos, bem como a qualificação dos credores pessoas físicas ou jurídicas que recebam do município; gestionar junto à instituições bancárias o recebimento de documentos relativos a débitos e créditos não fornecidos; manter-se atualizado com os serviços bancários e taxas oferecidas; gerir a programação financeira do órgão; manter programação de pagamentos conforme os vencimentos em ordem cronológica por vínculo de recursos; manter fluxo de caixa de receita e despesa para o ano; efetivar controle diário das conciliações dos saldos com os registros contábeis; emitir diariamente para os ordenadores de despesa e a quem estes indicarem, o boletim de caixa e bancos com os respectivos compromissos financeiros; efetuar e registrar as retenções legais e obrigatórias relativo a despesas e receitas; realizar conciliações mensais de recebimentos e pagamentos com

> o setor contábil e tributário; informar ao superior hierárquico e representar à unidade de controle interno qualquer indício de irregularidade nos processos; manter-se atualizado com a legislação municipal e a inerente às suas atividades; manter organizado e arquivado os documentos de setor; responsabilizar-se pelo uso dos bens municipais no exercício da função; recusar atribuição que afete a segregação de funções, executar outras tarefas correlatas.

Percebe-se que as atribuições são as mais diversas, mas todas relacionadas com o mesmo objetivo: a correta contabilização de todos os eventos que envolve a receita e despesa. Como demonstrado acima, movimentar valores e manter-se inteirado sobre os acontecimentos da tesouraria envolve planejamento. Devido à proporção da estrutura a ser mantida, o setor de tesouraria deverá ter controle sobre todas as atividades desenvolvidas; terá de acompanhar as contas bancárias, controlar o pagamento de fornecedor, etc.

A LRF menciona a programação financeira como atribuição deste setor. Entende-se por programação financeira, ações coordenadas que tem por objetivo estabelecer um planejamento do fluxo de caixa do ente no mínimo por vínculos da receita e da despesa e por secretaria.

A programação financeira, no ponto de vista de FLORES (2011, p. 8), pode ser dividida em três fases distintas, mas totalmente integradas, a saber: planejamento, execução e acompanhamento.

Na fase do planejamento é preciso esboçar a receita por vínculo de recurso mês a mês. Cada secretaria deverá enviar a sua programação orçamentária relacionada à liquidação da despesa por vínculo. Posteriormente, adequar à programação orçamentária com a receita estimada e as prioridades de cada secretaria. Para auxiliar esse processo incentiva-se a criação e manutenção de planilhas de despesa por secretaria contendo os saldos iniciais dos bancos e restos a pagar, valores a receber, projeção da liquidação da despesa e ajustes da despesa liquidada. (FLORES, 2011, p 8)

Na etapa da execução, adotam-se procedimentos tanto na receita como na despesa. Para a receita, registram-se alterações no plano inicial, estornos e/ou cancelamentos de restos a pagar de anos anteriores, somatório geral das cotas liberadas, a receita realizada no mês e reestimar a receita mensalmente. Para a

despesa registram-se os créditos adicionais e reduções de dotações ocorridas em cada secretaria por vínculo, estorno de restos a pagar por vínculo, as limitações e restabelecimentos de empenhos, as cotas liberadas no mês e a despesa liquidada mensalmente por vínculo. (FLORES, 2011, p.10)

Concluindo o processo, na fase do acompanhamento confronta-se a receita projetada com a realizada de acordo com as cotas programadas inicialmente por secretaria, o resultado nominal e primário e o resultado financeiro projetado do recurso.

O art. 8º da LRF menciona ainda o cronograma de desembolso mensal visando manter equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada reduzindo eventuais insuficiências de saldos na tesouraria.

A lei 8.666 em seu art. 5º regulamenta a ordem cronológica para pagamento de fornecedores quando diz que:

> Art.5º_Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, **obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades**, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.(grifo meu)

Souza (2011), ao citar as rotinas próprias de um setor de tesouraria fez as seguintes divisões:

a) Para recebimentos:

Emitir recibos autenticados mecanicamente, no recebimento de qualquer valor, ou na necessidade de ser manual, carimbar com nome e matrícula do servidor responsável, sempre identificando o tipo de receita. Quando houver o recebimento de grande valor de dinheiro em espécie, deverá ser providenciado imediatamente o depósito bancário.

Quando o recebimento for cheque, não devem ser de terceiros, nem pré datados; devem ser conferidos, cruzados, e carimbados com o nome do município, e

depositados até o próximo dia útil. No caso de devolução por falta de fundos ou cancelamentos, o emitente deverá ser comunicado e solicitado o reembolso imediato. (SOUZA, 2011)

b) Para pagamentos:

- Devem ser efetuados com cheque nominal e cruzados, nos casos em que não forem feitos via transferência bancária, pagamento online (anotar no empenho) e outras compensações com o município; cheques emitidos e não retirados devem ser cancelados e relacionados e emitidos ao banco para a efetiva baixa;

- Para pagamentos na tesouraria, o empenho deverá conter elementos mínimos: identificação do recebedor e número de identificação, se destinados a pessoas jurídicas, deverá ser comprovado à delegação de poderes para tal;

- Para empresas que prestam serviço mediante contrato, devem ser observados no contrato, quais sócios que estão aptos a fazer o recebimento;

- Não devem ser concedidos vale ou troca de cheques de agentes públicos municipais;

- Na aquisição de bens ou serviços, o pagamento deverá ser efetuado somente após a entrega ou execução do bem ou serviço; (SOUZA, 2011)

Botelho (2010, p. 195) destacou regras básicas e controles internos eficazes e neste sentido, alguns procedimentos devem ser adotados e obedecidos:

> Escrituração diária do livro de tesouraria com fechamento de saldos, escrituração de livros de contas correntes, emissão de boletim diário de caixa, movimentação financeira somente em bancos, cheques assinados por duas pessoas, conciliação regular dos saldos bancários, a guarda de talões em lugar seguro, não assinar cheques em branco, acesso restrito de pessoas estranhas a tesouraria, **pagamento somente mediante nota de empenho, depois de obedecidas todas as suas fases, estreito relacionamento com a contabilidade para a programação de desembolso e registro das receitas**, inexistência de cheques pessoais dos responsáveis pela tesouraria, elaboração do fluxo de caixa.(grifo meu)

A abertura e fechamento do caixa são rotinas diárias e merecem atenção. Extratos bancários devem ser conferidos e pendências bancárias (avisos de crédito ou débito) devem ser lançadas na contabilidade dentro do próprio mês. Os saldos

bancários devem ser acompanhados com a finalidade de evitar saldos negativos, cuidando para que recursos vinculados sejam aplicados em seus programas específicos e os repasses constitucionais sejam cumpridos com fidelidade. (SOUZA, 2011)

A correta contabilização das receitas possibilita que o município atenda à aplicação dos gastos mínimos constitucionais com educação disposto no art. 212 da Constituição Federal(1988):

> **Art.212.**A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino.**(grifo meu)

A lei complementar 41/2012 instituiu os mínimos a serem aplicados em gastos com saúde:

> Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em **ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15%** (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o§ 3º do art. 159, todos da Constituição Federal. (grifo meu)

Os dispositivos supracitados não deixam dúvidas quanto aos percentuais a serem aplicados em gastos na área de educação e de saúde. No entanto, a programação da despesa deve estar baseada na programação de arrecadação e contabilização da receita que passa a ser vinculada ao recurso em que foi arrecadada e só poderá utilizada com despesas dessa natureza.

3 METODOLOGIA

O método utilizado para a composição desse trabalho baseia-se na pesquisa exploratória e descritiva.

Segundo Gil (2009, p 41), a pesquisa exploratória "tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema e torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses", neste trabalho a análise dos processos de entrada e saída de numerário na tesouraria da prefeitura de Sant'Ana do Livramento.

Selltizet al, (1967 apud Gil,2009,p.41) diz que as pesquisas exploratórias envolvem: “(a) levantamento bibliográfico; (b)entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Tendo em vista o objetivo deste estudo, foi escolhida a análise qualitativa, ou seja, investigar uma realidade para estudar um determinado processo. A pesquisa qualitativa é definida da seguinte forma:

> Afirma-se que a pesquisa qualitativa tem um caráter exploratório, uma vez que estimula o entrevistado a pensar e a se expressar livremente sobre o assunto em questão. Na pesquisa qualitativa, os dados, em vez de serem tabulados, de forma a apresentar um resultado preciso, são retratados por meio de relatórios, levando-se em conta aspectos tidos como relevantes, como as opiniões e comentários do público entrevistado. (www.monografias.brasilescola.com)

O delineamento escolhido foi o estudo de campo, que para Gil (2009, p. 53) nesse tipo de delineamento “o pesquisador realiza a maior parte do trabalho pessoalmente” e a “pesquisa é desenvolvida por meio de [...] entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo.

Neste trabalho, será elaborado um questionário tendo por base as referências que foram utilizadas. Logo após o questionário será aplicado aos funcionários de cada setor estudado que desejarem contribuir com a pesquisa e com a participação somente do entrevistador. Complementarmente poderá ser utilizada entrevista com os participantes, que serão gravadas com a autorização dos participantes e posteriormente as respostas serão transcritas para uma melhor compreensão do universo estudado. Agregado a isso os setores foram alvo de observação quanto à sua rotina.

As respostas serão confrontadas com um fluxo de processo ideal que será elaborado e espelhado nas instruções de bibliografias estudas.

A próxima etapa será o confrontamento dos dois fluxos, análise do fluxo atual e a proposição de um novo fluxo que atenda a legislação e melhore significativamente a execução das tarefas e a redução de erros.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O setor de tesouraria da prefeitura de Sant'Ana do Livramento está subordinado à secretaria da fazenda e atualmente é composta por oito servidores, sendo que deste total, quatro deles desenvolvem as tarefas diárias de contabilização de receita e da despesa.

Foi desenvolvido dois modelos de questionário com o objetivo de desenhar os atuais processos existentes. Para desenvolver o mapa de processos foi utilizado o software *Bizagi Process Modeler versão 2.7.0.2.* Os questionários foram aplicados aos servidores que desejaram participar do estudo e, posteriormente foi realizada entrevista para melhor acompanhamento das tarefas que são executadas.

4.1 PROCESSOS EXISTENTES

4.1.1 CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA

A contabilização da receita é efetuada por dois servidores efetivos dedicados exclusivamente a esta tarefa e diariamente efetuam os registros do ingresso de numerários.

O trabalho começa com a emissão dos extratos bancários detalhado de todas as contas do município. Cada extrato recebe a identificação do código contábil de acordo com o Plano de contas da entidade. A próxima tarefa consiste na identificação da receita e seu código correspondente. Quando questionada sobre como a receita é identificada, o servidor "A" informou que já trabalha há vários anos nessa área e que devido à sua formação contábil (não exigida para o cargo) e experiência profissional tem facilidade em reconhecer as receitas que são contínuas e classificá-las da forma correta. No entanto, mencionou que possui uma planilha que o mesmo desenvolveu, como forma de auxílio nesse processo, onde consta a relação das receitas existentes e controle por tipo de recurso: livre ou vinculado.

Nesse primeiro momento é efetuada uma conferência manual de valores, reduzido contábil, código reduzido da receita, possíveis receitas que sejam objeto de rateio constitucional e possíveis receitas não identificadas através do extrato bancário.

Para as receitas não identificadas é solicitado por telefone à instituição bancária o aviso de crédito correspondente, ou no caso de transferências, a origem

do valor para, posteriormente, ligar ao depositante e confirmar a receita que foi creditada. Houve o relato de que há casos em que empresas, órgão públicos ou mesmo contribuintes fazem transferências para a conta do município para quitar débitos relativos a IPTU e taxa de lixo. Nesses casos, é encaminhado ao setor tributário para que esse efetue uma busca de possíveis débitos existentes e caso seja encontrado, esses débitos são baixados diretamente contra essa receita.

Quanto todas as possibilidades são esgotadas, a receita é lançada como não identificada com o máximo de informações possível. Nos casos em que são efetuados depósitos em dinheiro, não há a possibilidade de identificação da receita. Contabiliza o recebimento como receita a classificar.

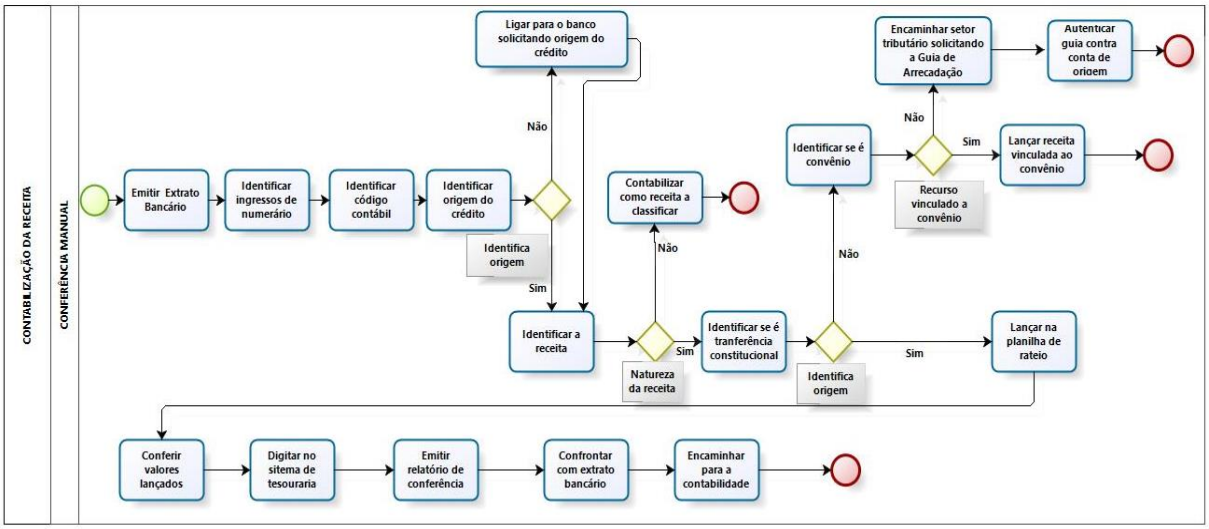
Para as transferências constitucionais recebidas são efetuadas o rateio dos valores para atender a legislação de destinação de recursos para a saúde e a educação. Após o lançamento das planilhas individuais por receita, é feita a conferência novamente dos valores repassados através dos sítios do Fundo Nacional de Saúde e Fundo Estadual de Saúde, dos demonstrativos de distribuição de arrecadação do BB e da Secretaria estadual da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Para as transferências voluntárias são efetuadas a caracterização dos respectivos convênios para a contabilização da receita.

Logo após os valores são lançados no sistema de tesouraria que é integrado ao sistema de contabilidade. Após a execução da rotina própria de arrecadação é feita a última conferência antes de repetir o processo para a próxima conta bancária.

A última etapa consiste em emitir o relatório do sistema de informática com seu totalizador líquido e bruto e confrontá-lo com o extrato bancário com a finalidade de identificar possíveis erros e efetuar correções necessárias. Logo após, o movimento diário é encaminhado ao setor de contabilidade para arquivamento.

Quando perguntada sobre a existência algum manual de procedimentos ou fluxograma de procedimentos para a execução do macroprocesso, o servidor informou que não existe e que como já trabalhou na parte de conferência da contabilização da receita, tem conhecimento que a deixa apta a efetuar a contabilização da receita da forma mais exata possível.

Figura 2: Processo atual de contabilização da receita



Fonte: Elaborado pela autora4.1.2 CONTABILIZAÇÃO DA DESPESA

A contabilização da despesa é efetuada por três servidores, sendo que dois trabalham diretamente nas transferências de numerário nas agências eletrônicas e outro servidor dedicado à regularização dos pagamentos no sistema de tesouraria que é integrado ao sistema contábil.

Diariamente são recebidas na tesouraria ordens de pagamento de despesa efetivamente realizadas e liquidada. Antes de efetuar o pagamento na instituição bancária é conferida a liquidação da despesa: se a ordem está liquidada no sistema e se possui documentação apta que justifique o pagamento da despesa: nota fiscal emitida pelo CPF ou CNPJ do mesmo credor do empenho e declaração de recebimento do serviço ou produto é indispensável ao prosseguimento do processo.

A próxima etapa consiste na verificação se recurso em que foi empenhado e está sendo dada a ordem de pagamento é o mesmo da conta que foi indicado para o pagamento da despesa.

Após é efetuada a conferência dos dados do credor do empenho e da conta bancária. Quaisquer inconsistências entre o CPF e o CNPJ do credor e da conta bancária suspende o pagamento até a regularização.

Após a conferência e efetuada a transferência bancária para a conta indicada. O servidor mencionou que está etapa envolve mais 3 servidores, sendo um

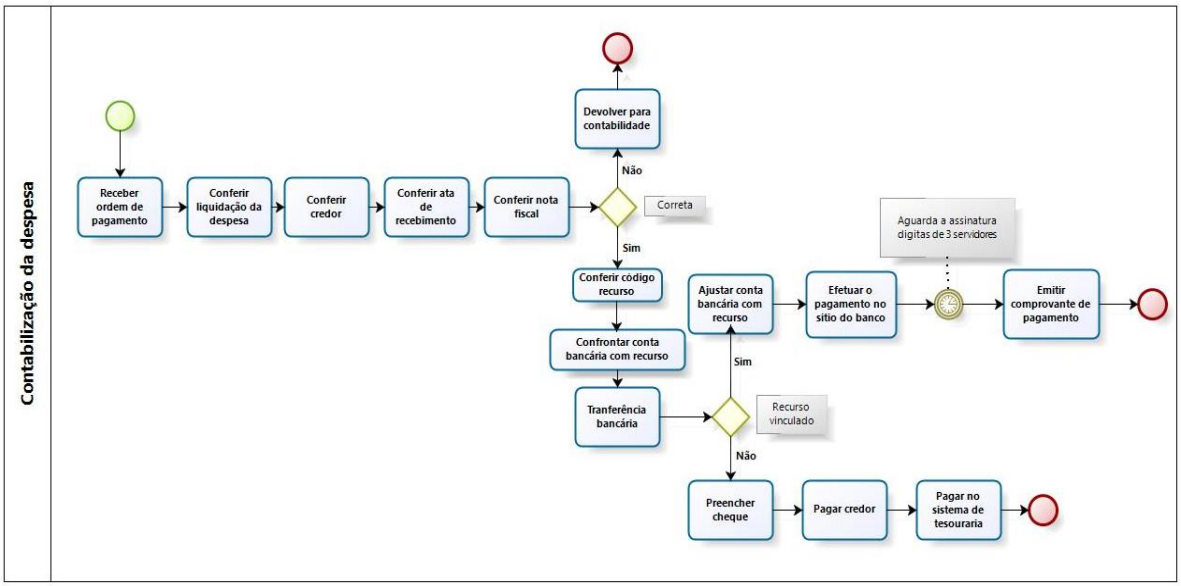
deles o secretário da fazenda. Ressaltou ainda que o servidor que efetua a transferência no sistema da instituição bancária, não assina aprovando a transferência. É necessária a assinatura de outros três servidores para que seja concretizada a operação.

Quando questionado quanto à utilização de cheques para pagamento de despesa, informou que ainda são utilizados mas em escala bem menor, já que os recursos vinculados necessitam ser movimentados através de transferência bancária.

O pagamento dessa despesa liquidada ocorre por lote no dia posterior ao do pagamento no sistema bancário. É enviado para o servidor todos os empenhos que foram pagos no dia anterior para que se efetue o pagamento nos respectivos bancos. A única exceção é relativo aos empenhos que são pagos por cheque, pois no momento em que o cheque é emitido, automaticamente o empenho é pago no sistema de tesouraria.

. O servidor paga os empenhos e envia o movimento para a conferência da contabilidade. Quando questionado quanto uma possível conferência no âmbito do setor na finalização do processo, informou que paga de acordo com o código que é transcrito no documento de liquidação pelos dois servidores que efetuam os pagamentos. Informou que emite sistematicamente um relatório que sai do sistema de informática mas não confronta com extrato bancário.

Figura 3: Processo atual de contabilização da despesa



Fonte: Elaborado pela autora4.2 ANÁLISE DO PROCESSO ATUAL E SUAS DEFICIÊNCIAS

4.2.1 CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA

Analisando o atual processo de contabilização da receita observa-se que o mesmo ocorre de acordo com o princípio de unidade de tesouraria: todas as receitas são contabilizadas de acordo com sua data de ingresso num único caixa.

Quanto à correta classificação da receita foi constatado que o setor de tesouraria esforça-se para classificar a receita de forma correta. No entanto, conforme foi informado, essa correta classificação está atrelada à vasta experiência do servidor responsável. Caso esse servidor necessite por algum motivo ser substituído, o processo de contabilização ficará comprometido. A inserção da tarefa de “consultar planilha de previsão de receita” mostra-se uma tarefa necessária, ainda que não seja

Quanto ao reconhecimento das receitas que não constituem transferências constitucionais, legais ou voluntárias, são realizados esforços para o reconhecimento dessa receita até mesmo através de ligações à instituição bancária com a finalidade de caracterizá-la. No entanto, o processo pode ser todo comprometido caso a informação recebida através de um telefonema não seja exata.

Quanto ao lançamento das receitas provenientes de transferências constitucionais que são objeto de rateio de 25% para educação e 15% para a saúde, observa-se que são realizadas tarefas que estão de acordo com a legislação vinculando essa receita ao recurso destinado no momento do ingresso da receita.

Quanto à previsão do ingresso das receitas, observou-se que o servidor reconhece as receitas pelas contas e que o controle é efetuado por planilha que o mesmo desenvolveu. Não são utilizados relatórios de previsão de receita para o acompanhamento dos ingressos e controle para a programação de pagamento de despesas.

4.2.2 CONTABILIZAÇÃO DA DESPESA

Quanto ao processo de execução da última etapa da despesa pública, a saber, o pagamento, foi possível observar que nessa etapa é realizada a conferência da documentação que comprobatória da execução da despesa, como a ata de recebimento do serviço prestado ou bem adquirido e a apresentação de nota fiscal.

Quanto a correta classificação do credor, observa-se que é feita a conferência do CPF OU CNPJ constante no empenho com o CNPJ da nota fiscal e da conta bancária para que se efetue o pagamento da despesa.

O pagamento no sistema bancário envolve quatro servidores e o efetivo pagamento da despesa só ocorre após a assinatura digital de três deles.

Quanto ao pagamento no sistema de informática, o fato de ser utilizado para pagamento uma informação do responsável na etapa anterior compromete o processo, uma vez que a informação pode ser alvo de um erro humano e ser paga erroneamente no sistema.

Nessa última etapa, a informação contida no comprovante que é emitido pelo banco é a mais confiável, revisando se o comprovante está de acordo em relação ao valor que foi pago, se foi pago ao credor correto e se foi utilizado o recurso correto.

O não confronto dos relatórios de pagamento de empenhos que são emitidos no sistema com os extratos bancários pode ocasionar divergências entre a contabilização do pagamento no banco contábil correto.

Observou-se que inexiste a tarefa de “Conferir ordem cronológica de pagamento” que é a tarefa que define a ordem de pagamento dos credores. Sugere-se a inclusão dessa tarefa com vistas a melhor classificação da ordem dos pagamentos.

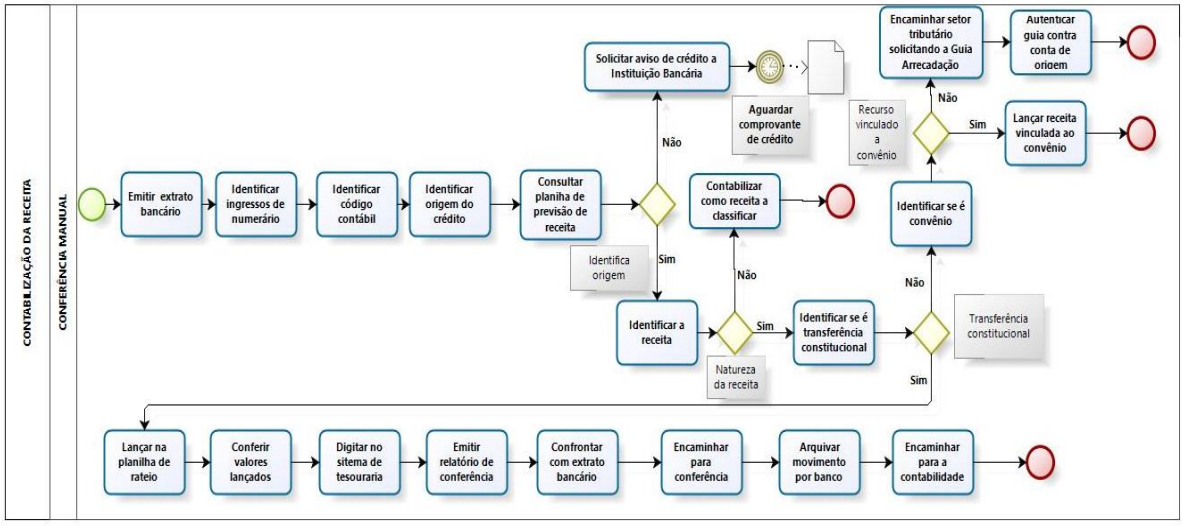
4.3 MODELO PROPOSTO

O modelo consiste no mapeamento das tarefas que ora são realizadas, com o reafirmamento de algumas delas, maximizando os resultados deseja e a inclusão de tarefas que atualmente não são realizadas.

O modelo proposto para a contabilização da receita consiste na criação e aplicação de um mapa de processos que seja executado por quaisquer servidores que desempenhem tal função, uma vez que as tarefas executadas hoje demonstram estar de acordo com o proposto neste estudo.

Abaixo segue o modelo sugerido.

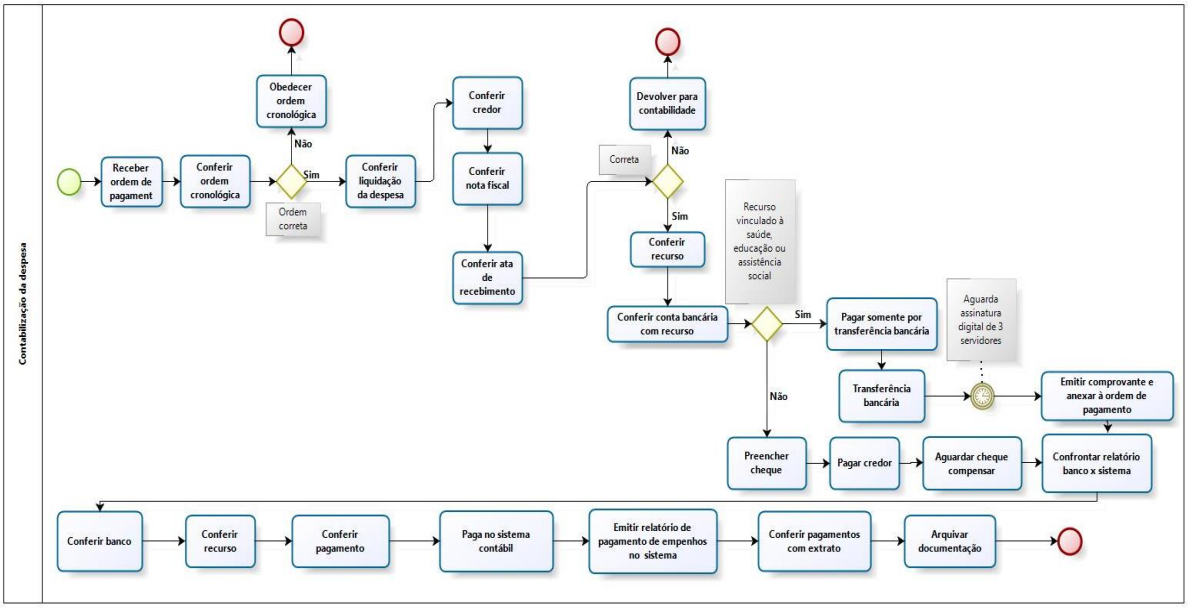
Figura 4: Modelo proposta de contabilização da receita



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto a contabilização da despesa, o modelo proposto consiste também na criação e aplicação do mapa de processos que seja executado no momento do efetivo pagamento e a inserção de tarefas de conferência que por vezes não são utilizadas.

Figura 5: Modelo proposta de contabilização da despesa



Fonte: Elaborado pela autora

5 CONCLUSÃO

Esse estudo teve por objetivo visualizar os modelos vigentes nos processos de contabilização da receita e execução do pagamento da despesa e propor um modelo de processos que possa ser facilmente aplicado para melhorar a qualidade da informação contábil que é gerada no momento da arrecadação e do pagamento.

Os órgão fiscalizadores, como os tribunais de contas dos estados, na função de controladores externos, tem monitorado as aplicações de recurso em saúde e educação, fato este que está diretamente ligado a correta contabilização das receitas ou mesmo a ausência destas. Em relação à despesa e todas as suas etapas também são monitoradas de forma que atendam ao previsto na lei.

Os municípios, por sua vez, também necessitam ter controle dos fluxos de contabilização da receita versus execução da despesa para manter gestão do equilíbrio financeiro proposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destarte é manifesto que os processos supracitados possuem função essencial às atividades da administração demonstrando que ferramentas de fácil alcance e implantação podem maximizar resultado de forma eficiente e eficaz.

Nessa análise foi possível observar que esforços são realizados para que tarefas sejam executas de acordo com o que exige a legislação.

Evidentemente foram encontradas deficiências em ambos os processos que podem ser sanadas com a utilização de tarefas propostas pelo gerenciamento de processos.

Quanto à contabilização da receita, foi identificada a ausência de tarefas como “consultar planilha de precisão de receita” que propicia melhor identificação dos valores recebidos e exatidão da informação gerada.. Foi sugerida então, a execução da tarefa com a utilização de planilhas de dados oriundos dos informativos de previsão fornecidos pela STN, SEFAZ RS, BB, ETC. Além disso, foi sugerida a modificação na tarefa “identificação de receita”, onde será solicitado documento formal com a informação e não apenas a informação verbal. Sugere-se a criação e aplicação do modelo de processo em formato de manual de procedimentos, de forma que, independente de quem execute a tarefa o procedimento esteja formalizado.

Quanto à contabilização do pagamento da despesa, foi identificado que a tarefa de pagamento no sistema de tesouraria é efetuado sem a confirmação dos extratos bancários, utilizando a informação escrita utilizada pelo usuário da tarefa anterior, o que pode gerar inexatidão entre o banco efetivamente utilizado para o pagamento e banco em que ocorre o pagamento no sistema de tesouraria. Outro fato foi a ausência de tarefa de “conferência de relatório de pagamento totalizado” que confronta os pagamentos efetuados em determinada conta bancária e os pagamentos efetuados no sistema contábil. Importante ressaltar que, o pagamento de empenhos em conta diversa de onde ocorreu o débito bancário ocasiona divergência entre os saldos bancários contábeis e impacta diretamente na conciliação bancária.

As limitações desse estudo envolveram a dificuldade de identificar as tarefas desenvolvidas e em que ordem elas acontecem. O questionário proposto não foi suficiente para identificar o processo existente, sendo necessário a entrevista para satisfazer outras peculiaridades da tarefa.

Com o resultado obtido nesse estudo, sugere-se para outras pesquisas estudos que envolvam o gerenciamento de processos nas primeiras etapas da

despesa, desde o momento da requisição de compra de bens e serviços para a melhoria de todo o macroprocesso da despesa.

Sugere-se ainda pesquisas que envolvam a aplicação do gerenciamento de processos em toda a prefeitura e suas autarquias com o objetivo de melhorar as atividades desenvolvidas nas entidades municipais.

Finalizando, conclui-se que o gerenciamento de processos é aplicável em melhorias de processos de entidades públicas e que constitui-se como uma ferramenta de fácil aplicabilidade e padronização.

REFERÊNCIAS

ASSOCIATIVO OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PREFESIONALS (Brasil) (Org.).**Guia de Gestão de Processos de negócio**. Brasil, 2013. Disponível em: <http://www2.unifap.br/claudiomarcio/files/2016/10/Guia-ABPMP-CBOK-2013.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual de controle interno: teoria e prática.** Curitiba: Juruá, 2010. 6ª reimpressão. BOTELHO, Milton Mendes. Manual prático de controle interno na administração pública. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2010

BRASIL. Lei nº 101, de 4 de janeiro de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, 4 jan. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1993). **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993.**BRASÍLIA, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas**. São Paulo: Atlas, 2003.

FLORES, Paulo César. **Tesouraria**. Porto Alegre: IGAM, 2011 (apostila)

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de **Processos administrativos** / Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 90p. : il.

PAIM, Rafael et al.**Gestão de processos: pensar, agir e aprender.** Porto Alegre: Bookman, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=ztgziTvHaMIC&lpg=PA4&hl=pt-BR&pg=PA6#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 01 mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal de Contas (Org.).**MODELAGEM DE PROCESSOS.**Porto Alegre, 2018. Color.

SOUZA, Gustavo Wohlgemuth. **Controle de patrimônio e almoxarifado**. C Porto Alegre: EgpFamurs.2011ª.(apostila)

A MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL(RS): FATORES QUE CONTRIBUIRAM PARA O ALTO ÍNDICE DE INTEGRAÇÃO DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO – SNT.

Everton Fernando Espitalher de Souza

RESUMO

Com o advento do Código Brasileiro de Trânsito, os municípios passaram a ter uma maior responsabilidade na gestão do trânsito, havendo a obrigatoriedade de estruturação de órgãos de trânsito municipais. A esta estruturação mais a integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito se denominou "Municipalização do Trânsito". O problema desta pesquisa foi analisar os elementos que propiciaram o alto índice de integração dos municípios do RS ao Sistema Nacional de Trânsito. O objetivo desta pesquisa passou a ser a identificação dos fatores que contribuíram para o alto índice de integração dos municípios rio-grandenses ao Sistema Nacional de Trânsito – SNT. Para tanto, realizou-se levantamento bibliográfico sobre a municipalização do trânsito; identificou-se como ocorreu a municipalização do trânsito no Estado do Rio Grande do Sul até o momento atual; e, levantou-se os fatores positivos que contribuíram para o êxito da municipalização no RS, identificando possíveis limitações que fazem com que o restante dos municípios gaúchos ainda não estejam integrados ao SNT. A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo foi a revisão bibliográfica. Este trabalho constatou que com articulação, organização, e empenho se consegue alcançar a realidade que se deseja, necessitando, muitas vezes, transcender aos limites das organizações com o auxílio e a cooperação de outros órgãos. Pelo menos é o que apresenta a realidade do RS, pois muitos municípios que não teriam como instrumentalizar sozinhos todo aparato de recursos necessários para o exercício das suas competências de trânsito, socorrem-se e são auxiliados por outras entidades.

Palavras-chave: Trânsito. Infrações. Legislação. Municipalização. Sistema Nacional de Transito. Código de Trânsito Brasileiro. Convênios.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento do Código Brasileiro de Trânsito - CTB, que entrou em vigor em janeiro de 1998, os municípios passaram a ter uma maior responsabilidade na gestão do trânsito, havendo a obrigatoriedade da estruturação de órgãos de trânsito municipais, conforme disposto no art. 8° do CTB.

A necessária estruturação dos órgãos municipais de trânsito e a efetiva integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – SNT passou a ser denominada como "Municipalização do Trânsito".

No entanto, passados mais de 20 anos da vigência do CTB, apenas 1.569, dos 5.570 municípios brasileiros, estão efetivamente municipalizados. Isto mostra que existe, há mais de duas décadas, a exigência legal determinando a estruturação e a integração dos órgãos municipais, mas somente 28,17% dos municípios do país cumprem a referida legislação. (IBGE, 2016; DENATRAN, [200?]).

Esta situação é grave, pois, no que tange ao trânsito, muitos gestores municipais acreditam que ao assumirem as suas obrigações legais estariam trazendo um grande desgaste político para o seu entorno e que isto impactaria negativamente em suas carreiras políticas.

Eles consideraram que a principal função dos órgãos municipais de trânsito é a de fiscalizar, isto é, aplicar multas nos munícipes, que em sua maioria são eleitores. Atividade que acarretaria em críticas da oposição, desgaste com alguns setores da sociedade e consequentemente em perda de votos.

A fiscalização de trânsito pode, sim, trazer certo desgaste político para o gestor, mas ela é uma das atividades importantes que, a partir da vigência do CTB, o município foi incumbido de desenvolver. É o principal instrumento de coerção dos abusos praticados ao volante, sendo uma importante arma para a redução da sinistralidade e das mortes no trânsito.

Sem a municipalização, não existe possibilidade de penalizar condutores que cometam infrações de competência municipal, mais especificamente as de parada, estacionamento e operações de carga e descarga e, para estar minimamente regular perante a legislação de trânsito, o município deve constituir a sua estrutura de trânsito, com a Junta Administrativa de Recursos de Infrações Municipal – JARI - constituída e integrar-se ao SNT.

Além da fiscalização, existem outras funções, competências e atividades, elencadas no art. 24 do CTB, que são importantíssimas e que o município não pode deixar de desenvolvê-las, sob pena de haver sanções legais. Destaca-se aqui as seguintes atividades: de engenharia

de tráfego, operação de trânsito, educação de trânsito, coleta/controle/análise de estatística de trânsito, etc., instrumentos imprescindíveis para uma boa gestão do trânsito e para o melhoramento da segurança e da qualidade vida na cidade.

Para este estudo o foco foi Estado do Rio Grande do Sul – RS, pois, conforme dados do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, ele se destaca como o estado federado que apresenta o maior índice de Municipalização do país. Dos 497 (quatrocentos e noventa e sete) municípios que o compõem, 474 (quatrocentos e setenta e quatro) estão com os seus órgãos de trânsito constituídos e integrados ao Sistema Nacional de Trânsito (DENATRAN, 2018).

Estes dados apontam que o Rio Grande do Sul apresenta um índice de 95,37% de municípios integrados ao SNT, ficando ele em primeiro lugar no país quando se estuda os números de integração ao SNT, em segundo lugar vem o Estado do Rio de Janeiro com 71,73%, seguido por Mato Grosso do Sul em terceiro, com 69,6%. Mas, quando analisamos os outros estados da federação, verifica-se que a média nacional é bastante baixa, 25,31% de integração por estado.

Este trabalho buscou analisar a municipalização do trânsito no Estado do Rio Grande do Sul, procurando responder a seguinte questão: Quais os fatores que propiciaram o alto índice de integração dos municípios do RS ao Sistema Nacional de Trânsito?

Para tanto, os objetivos deste projeto são os que seguem:

Objetivo Geral: Identificar os fatores que contribuíram para o alto índice de integração dos municípios rio-grandenses ao Sistema Nacional de Trânsito – SNT.

Objetivos Específicos:

a) realizar levantamento bibliográfico sobre a municipalização do trânsito;
b) identificar como ocorreu a municipalização do trânsito no Estado do Rio Grande do Sul até o momento atual;
c) levantar os fatores positivos que contribuíram para o êxito da municipalização no RS, identificando e analisando o perfil dos municípios gaúchos que ainda não aderiram ao SNT.

Assim, este estudo se justificou, não só por servir de alerta aos gestores municipais sobre a necessidade e a responsabilidade de cumprir as exigências legais, como também, por conter elementos que os auxiliarão na tarefa de estruturação dos órgãos municipais de

trânsito, utilizando como referência os aspectos positivos encontrados nas municipalizações do Rio Grande do Sul.

2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo foi a revisão bibliográfica através de uma análise exploratória, isto é, levantamento de bibliografias de livros, artigos, textos, projetos, teses, etc., como, também, realizar uma revisão teórica dos principais temas que norteiam o estudo. Prodanov e Freitas (2009) assim definem a revisão bibliográfica:

> Após a escolha do tema, o pesquisador deve iniciar amplo levantamento das fontes teóricas (relatórios de pesquisa, livros, artigos científicos, monografias, dissertações e teses), com o objetivo de elaborar a contextualização da pesquisa e seu embasamento teórico, o qual fará parte do referencial da pesquisa na forma de uma revisão bibliográfica (ou da literatura), buscando identificar o "estado da arte" ou o alcance dessas fontes. (PRODANOV; FREITAS, 2009, p. 143)

Essa revisão procurou demonstrar até que ponto o tema pesquisado já foi abordado e discutido e suas principais bases teóricas. Com ela procurou-se de forma objetiva nortear teoricamente os pontos de discussão, evidenciando os últimos avanços no campo de conhecimento em investigação, especificamente analisando o caso do RS.

O trabalho também envolveu um conjunto de dados secundários sobre os municípios que ainda não aderiram ao SNT.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção foi abordado o referencial que embasa esta pesquisa.

3.1 MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO

A municipalização do trânsito passou a ser debatida mais intensamente pela sociedade brasileira e, especialmente pelos gestores de municípios de pequeno e médio porte, após a apresentação do projeto de lei que se transformaria, em 1997, no Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

No entanto, este não é um tema recente. Cidades de grande porte, especificamente algumas capitais, há muito tempo já vinham debatendo e pressionando, para que este tema entrasse na agenda política do país.

Vasconcellos (2013) aponta que uma das primeiras vezes que se identificou a efetiva necessidade de passagem dos serviços de trânsito às Prefeituras, isto é, a necessidade da Municipalização do Trânsito, foi no I Congresso de Trânsito da Cidade de São Paulo, organizado pelo Instituto de Engenharia em junho de 1949. Assim, no final da década de 40, identificou-se que grande parte dos empregos ficavam concentrados na zona central da capital paulista, atraindo a maior parte dos veículos. Esta situação provocava problemas graves de congestionamento e estacionamento, pois a cidade já possuía mais de dois milhões de habitantes e perto de cinquenta mil veículos.

A efetiva participação dos municípios no trânsito passou a ser incorporada no ordenamento jurídico brasileiro, somente, no final da década de 60.

O Decreto 62.127/68, Regulamento do Código Nacional de Trânsito, em seu art. 37, disciplinava algumas competências de trânsito e transportes destinadas aos municípios, cabia a estes, no tocante ao trânsito, somente a função de regulamentar o uso e implantar a sinalização nas vias sob sua jurisdição.

> Art 37. Compete aos Municípios, especialmente: (Redação dada pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968)
> I - Regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição, considerado o disposto no art. 46 (Redação dada pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968);
> II - Conceder, autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas municipais (Redação dada pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968);

> III - Regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi) (Redação dada pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968);
> IV - Determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel (Redação dada pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968);
> V - Limitar o número de automóveis de aluguel (táxi) (Incluído pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968);
> ~~VI - Licenciar veículos (Incluído pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968)~~ (Revogado pelo Decreto nº 92.722, de 29.5.1986);
> VII - Implantar sinalização nas vias sob sua jurisdição (Incluído pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968).
> Parágrafo único. Os municípios, mediante convênio, poderão deferir aos respectivos Estados ou Territórios à execução total ou parcial de suas atribuições relativas ao trânsito (Incluído pelo Decreto nº 62.926, de 28.6.1968) (BRASIL, 1968, não paginado).

Após 20 anos da criação do referido decreto, a Constituição Federal de 1988 trouxe novas responsabilidades e atribuições aos municípios e, também, possibilitou uma maior autonomia política, administrativa e financeira. No entanto, a competência para legislar sobre trânsito e transportes ficou privativa à União, conforme disciplinado no artigo 22, inciso XI, da CF:

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
> II - desapropriação;
> III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
> IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
> V - serviço postal;
> VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
> VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
> VIII - comércio exterior e interestadual;
> IX - diretrizes da política nacional de transportes;
> X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
> XI - trânsito e transporte. (BRASIL, 1988, não paginado)

O Projeto de Lei n° 3.710/1993 propunha substituição do Código Nacional de Trânsito de 1966 por um novo código, denominado de Código de Trânsito Brasileiro – CTB. Após esta proposição, ocorreram longos e exaustivos debates em todo país em torno do tema e, aparentemente, esgotadas as discussões e os debates no Congresso e Senado, o referido projeto foi transformado na Lei Federal N° 9.503 de 24 de setembro de 1997.

Dalcin e Reali (2002, p. 12-13) explicam que, inicialmente, após a implantação deste novo diploma legal, sucederam novamente acalorados debates, havendo uma reação negativa especialmente por parte dos Municípios, que perceberam as novas atribuições como um

repasse de encargos a serem assumidos. Apesar disso, muitos gestores, ao passar do tempo, começaram a compreender que ninguém mais que os municípios têm conhecimento e condições de intervir para melhorar a circulação do trânsito local, o que possibilita reduzir os índices de acidentalidade, melhorando assim a qualidade de vida dos munícipes.

Antes do CTB, muitos municípios já atuavam em certas atribuições como regulamentando a utilização do sistema viário, na sinalização do viário, na engenharia de tráfego, em ações educativas de trânsito, entre outras.

Assim, conforme o art. 8° da norma citada, os municípios passaram a ter obrigação de estruturar os órgãos de trânsito municipais, tornando-se protagonistas na execução das atividades concernentes ao trânsito, em especial as de fiscalização, coleta de dados estatísticos, engenharia de tráfego, julgamentos de defesas e recursos de infrações, operação do sistema viário, conforme descrito no art. 24 do CTB:

> Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)
> I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;
> II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;
> III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;
> IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;
> V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
> VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência);
> VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
> VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;
> IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
> X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

> XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
> XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;
> XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;
> XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
> XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
> XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;
> XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015);
> XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;
> XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;
> XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;
> XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.
> § 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.
> § 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código. (BRASIL, 1997, não paginado)

Conforme Vasconcellos (2005, p. 105), a municipalização do trânsito não pode ser abdicada pelo município, pois é definida como obrigatória pelo Código de Trânsito Brasileiro. Encontramos o mesmo entendimento na publicação - Roteiro de Municipalização, disponível no site do DENATRAN: "É importante salientar, que independente do tamanho da cidade, municipalizar o trânsito não é uma opção, mas sim, uma obrigação, conforme o CÓDIGO DE TRÂNSITO." (DENATRAN, [2017], p. 9).

Vasconcellos (2005, p. 107) classifica as obrigações dos municípios em quatro áreas (legal, institucional, financeira e técnica), apontando um rol de obrigações, conforme quadro resumido abaixo:

Quadro 1- Resumo das obrigações e necessidades dos municípios

Área	Obrigação
Legal	Assegurar direito ao trânsito em condições seguras
	Responder às solicitações dos cidadãos
	Participar de programas nacionais de segurança
Institucional	Organizar órgão ou entidade municipal de trânsito
	Organizar fiscalização
	Organizar sistema de compensação de multas
	Organizar a Jari
	Organizar coordenadorias e escolas de educação de trânsito
Financeira	Aplicar recursos das multas em projetos de trânsito
	Repassar 5% do valor das multas para o Funset
	Apoiar financeiramente o CETRAN e a JARI
Técnica	Planejar, organizar e operar o trânsito
	Responsabilizar-se pela sinalização de trânsito
	Controlar obras na via pública
	Controlar circulação de veículos especiais
	Controlar a instalação de polos geradores

Fonte: Vasconcellos (2005, p.107)

Cumpre observar que o município goza certa autonomia para firmar convênios com outros órgãos do sistema, sendo facultado delegar as atividades previstas no CTB, especialmente à prestação de serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento, com ressarcimento dos custos. Mas, para que esta delegação seja possível e legal é imprescindível que órgão de trânsito municipal se integre ao Sistema Nacional de Trânsito – SNT, devendo todo e qualquer convênio de trânsito firmado ser realizado observando sempre o disposto do art. 25 do CTB.

3.2 SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO - SNT

A partir da vigência do CTB, o Sistema Nacional de Trânsito – SNT passou a ser formado por um conjunto de órgãos que atua integradamente nos três níveis de governo, de toda a forma respeitando a autonomia federativa dos entes.

Vide composição do SNT:

> Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

> I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;
> II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;
> III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> V - a Polícia Rodoviária Federal;
> VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e
> VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI. (BRASIL, 1997, não paginado)

Observa-se, assim, que a coordenação do SNT está sob a responsabilidade do CONTRAN e que, em síntese, existe uma clara divisão das atribuições entre os órgãos de trânsito, podendo ser classificadas as atividades como normativas, consultivas, de coordenação, executivas, de policiamento/fiscalização e de julgamento.

Quadro 2 – COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SNT

SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO						
Esfera	Órgão Consultivo/Normativo/Coordenador	Órgão Executivo		Agentes de Fiscalização/Policiamento	Órgão Julgador 1ª Instância	Órgão Julgador 2ª Instância
		Trânsito	Rodoviário			
Federal	CONTRAN	DENATRAN	DNIT	POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL DNIT	JARI	CONTRAN
Estadual	CETRAN CONTRANDIFE	DETRAN	DER	POLÍCIA MILITAR (MEDIANTE CONVÊNIO) DETRAN/DER	JARI	CETRAN/CONTRANDIFE
Municipal	-	Órgão municipal urbano e rodoviário		POLÍCIA MILITAR (MEDIANTE CONVÊNIO) AGENTES MUNICIPAIS	JARI	-

Fonte: Desenvolvido pelo autor (2018).

Quixadá e Quixadá (2000, p. 14) salientam que é constante, no CTB, a previsão de integração dos órgãos do SNT, sendo observada esta previsão em vários dispositivos do referido diploma legal. Para estes autores, sem esta integração seria impossível a implementação de uma nova filosofia de organização do trânsito no país.

Assim, conforme já exposto, o CTB, que consolida esta nova organização, estabeleceu em seu art. 24 aquela gama de competências para o órgão de trânsito municipal, mas, ficará impossibilitado de exercê-las sem estar integrado ao SNT, situação a qual poderá frustrar a efetivação de se conveniar com outros órgãos: “Art. 24. Omissis. § 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.” (BRASIL, 1968, não paginado).

A efetiva integração é realizada sob a coordenação do CETRAN do Estado que o município pertence, devendo ser comprovada a capacitação para o exercício das competências elencadas no CTB. O CETRAN informará o CONTRAN, conforme preconiza o art. 333 do CTB e a Resolução Nº 560/2015 do CONTRAN. Após cumpridas todas as exigências legais, o CONTRAN expedirá o termo de homologação da integração do município.

3.3 OS CONVÊNIOS ENTRE OS ÓRGÃOS DO SNT

Os convênios entre os órgãos do SNT são disciplinados pelo art. 25 do CTB, devendo observar os quesitos de integração do SNT, conforme os motivos já expostos até aqui.

Vide art. 52 do CTB:

> Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.
> Parágrafo único. Os órgãos e entidades de trânsito poderão prestar serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes, com ressarcimento dos custos apropriados. (BRASIL, 1968, não paginado)

Como pode se observar, a aplicabilidade deste artigo não se restringe à delegação de atividades entre os órgãos executivos de trânsito, isto é, no caso os municípios. Atualmente, pode-se verificar a delegação de competências, também, entre o órgão máximo executivo de trânsito da União, Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e os Departamentos Estatuais de Trânsito (DETRAN's), assim como, entre os DETRAN's e os Municípios e estes com as Polícias Militares.

Conforme SZINVELSKI (2000), o Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro no país em estabelecer convênios com os municípios, acabaremos explorando melhor estes convênios no decorrer deste trabalho, mas, por ora, se faz necessário saber que eles foram firmados de forma cooperativa entre o Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul – DETRAN/RS, municípios e a Brigada Militar do RS.

3.4 HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO – SNT.

Para traçar um histórico do processo de municipalização do trânsito no Estado do Rio Grande do Sul, faz-se necessário observar que, a partir de janeiro de 1998, surgiram diversas dúvidas, em todo o país, em sobre das reais competências dos municípios.

Dentre estas duvidas, surgia uma certa polêmica sobre a legitimidade e legalidade, para atuação no trânsito, dos agentes municipais e das incipientes Guardas Municipais, que começavam a ser constituídas com esta finalidade.

Assim, uma parcela da sociedade passou a questionar, na esfera judicial, se era constitucional a atuação destes novos agentes e se eles realmente detinham competência para abordar os condutores, exigir a apresentação dos documentos obrigatórios, lavrar Autos de Infração de Trânsito (AITs), realizar a remoção de veículos, entre outras ou se estas eram competências exclusivas das forças policiais, que sempre atuaram nesta área, no caso do RS, a Brigada Militar.

Conforme podemos verificar na transcrição do acórdão abaixo, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, desde o início da vigência do CTB, passou a formar jurisprudência sobre o tema, pacificando, em âmbito estadual, a questão da competência municipal para o exercício da fiscalização de trânsito.

> Número: 597172089
> Órgão Julgador: Segunda Câmara Cível
> Tipo de Processo: Apelação Cível
> Comarca de Origem: SANTA MARIA
> Tribunal: Tribunal de Justiça do RS
> Seção: CIVEL
> Relator: Arno Werlang
> Decisão: Acórdão
> Ementa: ADMINISTRATIVO. GUINCHAMENTO E DEPOSITO DE VEICULOS. COMPETENCIA MUNICIPAL. COM A VIGENCIA DO NOVO CODIGO NACIONAL DE TRANSITO (LEI N-9503/97), A COMPETENCIA DE EXECUTAR A FISCALIZACAO DE TRANSITO, ATUAR E APLICAR AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS CABIVEIS POR INFRACOES DE CIRCULACAO, ESTACIONAMENTO E PARADA, BEM COMO CREDENCIAR OS SERVICOS DE ESCOLA, FISCALIZAR E ADOTAR MEDIDAS CABIVEIS PREVISTAS DE SEGURANCA, RELATIVAS AOS SERVICOS DE REMOCAO DE VEICULOS, ESCOLTA E TRANSPORTE DE CARGA INDIVISIVEL (ART.24, INCISOS VI E XII), FOI OUTORGADA AOS MUNICIPIOS. EXTINCAO SEM JULGAMENTO DE MERITO. (Apelação Cível Nº 597172089, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 04/11/1998)

> Assunto: MUNICIPIO. COMPETENCIA PARA EXERCER A FISCALIZACAO DE TRANSITO.
> Referências Legislativas: LF-9503 DE 1997.
> Data de Julgamento: 04/11/1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998, não paginado)

No material distribuído pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), no Seminário "A MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO HUMANIZANDO AS CIDADES DO SÉCULO XXI", realizado nos dias 04 e 05 de outubro de 2001, na cidade de Porto Alegre, ainda encontramos a seguinte observação:

> De fato, a origem policial do trânsito no início do século - como atividade meramente administrativa de controle da propriedade dos veículos – associada à concentração de poder ocorrida no país e à militarização do período pós-64 levaram à exclusão do município do poder de controlar o seu trânsito. Esta exclusão vigorava até recentemente, na medida que o antigo Código Nacional de Trânsito não reconhecia o município como parte do Sistema Nacional de Trânsito e atribuía aos órgãos estaduais – os Detrans, as Policias Militares e os DAERs – as tarefas relativas ao trânsito. Apenas alguns municípios maiores (o caso de São Paulo) alteraram parcialmente a situação, fazendo convênios com autoridades estaduais para a transferência de algumas atribuições. Mesmo estas transferências sempre foram objeto de contestação jurídica, mantendo um clima permanente de conflito. (ANTP, [2000?], p.1).

Desta forma, além das incertezas, por parte dos técnicos da área de trânsito, sobre como os municípios poderiam fazer para assumir efetivamente as novas competências delegadas e qual seria a estrutura mínima para consecução destas competências, no RS os técnicos se debruçavam encima da nova legislação, buscando solucionar este problema.

Cumpre salientar que, concomitantemente a busca de soluções que técnicos vinham se ocupando, em nível Federal, o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, procurava preencher as lacunas deixadas pelo código, e pouco a pouco passou a fazer edições de resoluções padronizando e normatizando o tema.

A primeira resolução, neste sentido, foi a Resolução CONTRAN n° 29/98, de 21 de maio de 1998, que trazia a seguinte redação:

> Art. 1º - Para a criação de órgãos ou entidades executivas de trânsito e rodoviários municipais serão exigidas estruturas mínimas que permitam o desenvolvimento das atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística, bem como dispor de Junta Administrativa de Recurso de Infrações – JARI.

> Parágrafo único. Os órgãos ou entidades executivas de trânsito e rodoviários municipais poderão celebrar convênios delegando as atividades previstas no Código de Trânsito Brasileiro.
> Art. 2º Os Conselhos Estaduais de Trânsito- CETRANs, nas áreas das respectivas circunscrições, acompanharão a estruturação, administração e funcionamento dos órgãos ou entidades executivas de trânsito e rodoviários municipais, informando ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, através do DENATRAN, se atendem às exigências da legislação de trânsito e desta Resolução.
> § 1º Após a solicitação de integração, o CETRAN terá o prazo de até sessenta dias, para se manifestar sobre o pedido, encaminhando parecer ao CONTRAN.
> § 2º Cumpridas as exigências mínimas previstas no art. 1º, mediante o parecer do CETRAN, o CONTRAN, através do DENATRAN, homologará e declarará a integração do solicitante ao Sistema Nacional de Trânsito.
> § 3º Nos casos em que o CETRAN ainda não esteja constituído, ao Departamento de Trânsito – DETRAN correspondente, caberá assumir as competências do CETRAN referidas nesta Resolução.
> Art. 3º Os órgãos e entidades executivas de trânsito e rodoviários municipais já existentes na data de publicação do Código de Trânsito Brasileiro terão prazo de um ano, a partir da publicação desta Resolução, para se adequarem às suas disposições, cabendo ao CETRAN da respectiva Unidade da Federação referendar o cumprimento das exigências mínimas estabelecidas no art. 1º. (DENATRAN, 1998, não paginado).

Nota-se que, desde essa primeira normatização, houve uma preocupação, por parte do CONTRAN, quanto à estruturação dos órgãos de trânsito e sua efetiva integração ao SNT, tendo os CETRANs um papel fundamental no processo de integração. Está resolução foi rapidamente substituída pela Resolução CONTRAN n° 65/98, de 23 de setembro de 1998, que posteriormente, também, foi revogada pela Resolução CONTRAN n° 106/99, de 21 de dezembro de 1999.

Assim, retornando ao caso do RS, SZINVELSKI (2000) aponta que, logo que passou a vigorar o CTB, o Estado do Rio Grande do Sul, representado pela Secretaria da Justiça e Segurança, e a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, entidade representativa dos municípios, em conjunto com o DETRAN/RS, passaram a buscar alternativas de padronização, em âmbito estadual, para os procedimentos relativos à fiscalização de trânsito, pois até então a fiscalização, notificação e os procedimentos de arrecadação eram desenvolvidos exclusivamente pelo Estado, passando a partir daquele momento a serem realizados, também, pelos municípios.

Neste sentido, a solução adotada, para as notificações de infração de trânsito e a arrecadação das multas no RS, foi a viabilização de convênios entre os Municípios para que,

através do DETRAN/RS, estas atividades fossem realizadas, tendo estes convênios prazo indeterminado.

SZINVELSKI (2000) ainda registra que, para a fiscalização de trânsito, se incrementou dois tipos de convênios, em que a Brigada Militar do RS, temporariamente, realizaria a fiscalização de trânsito e o lançamento das autuações de multas no sistema de infrações, que já existia, sendo este sistema adaptado para atender às demandas dos municípios.

A diferença entre estes dois convênios era o prazo de vigência, um deles para as cidades com mais de 30.000 habitantes, que tinha o prazo de duração até 30 de junho de 1998 e o outro, para cidades com menos de 30.000 habitantes, com duração até 30 de novembro de 1998.

Após o período descrito, os municípios deveriam estar estruturados e com os seus sistemas de fiscalização funcionando, mas, eles em sua maioria, não estavam preparados para assumirem as suas responsabilidades no que tange ao trânsito e, assim, a grande maioria não conseguiu efetivamente cumprir as exigências legais da forma que, inicialmente, os técnicos e gestores de trânsito haviam previsto.

> Seguindo esse espírito, a FAMURS definiu com o Estado os parâmetros de convênios que vêm sendo celebrado com os Municípios para execução de boa parte das tarefas estabelecidas no Código. O convênio mais comum é o de delegação pura e simples, celebrado com os Municípios que não têm perspectiva de contratarem agentes de trânsito a curto prazo. Nesse caso, a Brigada Militar se encarrega das atividades de fiscalização e autuação das infrações. Ao Detran, cabe o processamento das autuações (com auxílio da Procergs), notificação dos infratores e controle do sistema informatizado de processos.
>
> No caso de o Município possuir agentes de fiscalização então poderá celebrar convênio de reciprocidade. Assim, tanto os agentes do Município como os do Estado (Polícia Militar) poderão efetuar as autuações de um e de outro, reciprocamente. As competências, codificadas, do Estado e dos Municípios, constam da Resolução Contran e Portarias do DENATRAN.
>
> Ambos os convênios são firmados por tempo determinado, sendo que o Estado é remunerado pelos serviços. Antes disso apura-se o percentual de 5,0 % (cinco por cento) que deve ser enviado ao Funset (Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito). Percentual progressivo do valor restante é destinado à Brigada Militar. Além disso, o Município ressarce os valores por Notificação do auto de infração ao Detran. O valor líquido é repassado Município semanalmente nas quartas e sextas-feiras. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011, não paginado).

Em síntese, o primeiro era destinado àqueles municípios que não tinham agentes próprios de fiscalização de trânsito e que, em alguns casos, no início da implementação do Código de Trânsito, não haviam estruturado minimamente o órgão de trânsito e criado as suas JARIs, firmava-se com estes o **Convênio de Delegação Pura e Simples** da competência municipal descrita no art.24 do CTB. O outro tipo previa a **Delegação Recíproca** de competências entre Estado (Art.22 do CTB) e o Município (Art.24 do CTB), sendo firmado, exclusivamente, com aqueles municípios em que já existia um corpo de fiscalização formado e estrutura de trânsito constituída.

Nos dois tipos de convênio, a Brigada Militar atuava como agente de fiscalização, conforme competência descrita no art. 23 do CTB, havendo um envolvimento de diversas entidades para que o Sistema Estadual de Trânsito funcionasse de forma satisfatória, dentre elas destaca-se a FAMURS, o DETRAN/RS, o CETRAN/RS, a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS) e os Municípios conveniados.

Esta nova formatação de convênios teve vigência de 1998 a 2002, sendo assinada por quase a totalidade dos municípios gaúchos como pode ser verificada no Anexo I., No referido período, poucos municípios efetivamente foram integrados pelo DENATRAN ao SNT, como pode se verificar na Tabela 1.

Tabela 1 – Municípios do RS Integrados ao SNT no Período 1999 a 2002.

ANO	N° Integrações Realizadas	Total de Municípios Integrados no RS
1999	33	33
2000	21	54
2001	2	56
2002	2	58

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir de dados do DENATRAN (2018)

Nesta época, ainda não se havia consolidado o entendimento de que, para poder exercer a sua competência de trânsito, o município deveria estar com o órgão municipal criado e integrado ao SNT, com a Autoridade de Trânsito nomeada, assim como, a JARI constituída e em funcionamento.

Esta situação, no decorrer do tempo, acarretou em um grave problema, pois, em alguns municípios que haviam conveniado com o DETRAN e não tinham o mínimo de estrutura, a Brigada Militar passou utilizar os Autos de Infração, que foram fornecidos por força do convênio Estado/Município/BM, para notificar infratores por inobservância às condutas infracionais competentes aos municípios.

Os condutores/infratores, inicialmente, passaram a protocolar recursos contra estas autuações e como não havia Junta Administrativa de Recursos de Infrações para apreciar os recursos, as multas passaram a ser cobradas sem haver o devido julgamento dos recursos. A situação se agravou após o CONTRAN publicar a Resolução n° 149/2003, que uniformizava os procedimentos administrativos de infração e julgamento dos autos de infração, havendo a previsão de que a Autoridade de Trânsito competente passasse a ter o dever de analisar a consistência do Auto de Infração (AIT), e julgar as defesas que poderiam ser interpostas a partir daquele momento.

Em decorrência disto, a partir da vigência da referida resolução, em 2004, houve novamente uma mudança nos convênios firmados, neles passou a haver a exigência de que os munícipios convenentes tivessem a estrutura mínima de trânsito, isto é, o órgão de trânsito constituído, a autoridade de trânsito nomeada e a JARI funcionando. Além disso, a FAMURS passou a instruir os municípios, conforme pode se observar no OF. CIRC. GF Nº 011/2004, de 19 de julho de 2004, também, a PROCERGS passou a treinar os operadores do Sistema Infrações de Trânsito (SIT), desenvolvido especialmente para lançamento, emissão de notificações, dentre outras funções, para o controle das infrações de trânsito do Estado.

Mesmo assim, muitas demandas judiciais passaram a ser impetradas e o Estado, na qualidade de gestor do sistema de lançamento das infrações, e os Municípios, como poder competente, passaram a perder no judiciário naqueles casos em que não haviam sido julgadas as defesas e/ou recursos por inexistir órgão de trânsito e JARI constituída.

O CETRAN/RS, também tentando solucionar estes problemas, editou a Resolução n° 28/2009, que determinava a baixa dos autos de infração que não tivessem sido julgadas as defesas e/ou recursos pelos responsáveis legais (Autoridade de Trânsito ou pela JARI do órgão de trânsito), vide redação:

> Art. 1º. Quando o Órgão de Trânsito - OTR não viabilizar ao autuado o exercício do direito de defesa contra autuação por infração de trânsito imposta, deverá ser dado baixa ao respectivo Auto de Infração, mediante seu cancelamento.
> Parágrafo único. Considera-se inviabilizado o exercício do direito de defesa contra autuação por infração de trânsito quando o autuado não conseguir promover a Defesa da Autuação junto ao Órgão de Trânsito, ou quando não for possível a promoção do Recurso contra penalidade imposta perante a JARI, previsto no art. 285, do CTB.
> Art. 2º. Na hipótese do Órgão de Trânsito não possuir Autoridade de Trânsito designada para análise da Defesa da Infração ou não possuir JARI constituída e em funcionamento para julgamento dos recursos interpostos presumir-se-á a inviabilidade do exercício do direito de defesa contra autuação da OTR e os seus respectivos Autos de Infração deverão ser sumariamente cancelados.
> Art. 3º Nos processos administrativos em curso promovidos contra Auto de Infração de Trânsito nos quais não se tenha oportunizado o exercício do direito de defesa nos

> moldes desta resolução, deverá a OTR fazê-lo no prazo de sessenta dias (60 dias), a contar da publicação desta Resolução.
> Parágrafo único. Se não atendida a determinação referida no caput, no prazo estabelecido, será tornada sem efeito a autuação, providenciando-se o seu cancelamento.
> Art. 4.º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. (CETRAN/RS, 2009, não paginado).

As experiências e a práxis na operação de trânsito, que foram germinadas inicialmente por estes convênios, propiciaram uma forma de interação bastante particular entre o Órgão Estadual de Trânsito do RS, o Conselho Estadual de Trânsito, a FAMURS e os Municípios. Esta relação propiciou um melhoramento significativo nas ações de fiscalização de trânsito, ações e programas de educação para o trânsito, capacitação dos diligentes e gestores de trânsito, padronização de procedimentos em nível estadual, melhoramento e criação de novos sistemas específicos para área de trânsito.

Mesmo com todo este melhoramento, e apesar de conseguido uma significativa quantidade de municípios integrados no RS (quando comparávamos com os dados do país), em 2010, havia menos de 40% dos municípios integrados, lembrando que, na naquela época, a composição do RS era de 496 municípios contando com 194 integrados.

Tabela 2 – Total de Municípios do RS Integrados ao SNT no Período 1999 a 2010.

ANO	N° de Municípios integrados no Ano	Total de Munícipios por ano	% Total de Municípios Integrados
1999	33	33	6,65
2000	21	54	10,89
2001	2	56	11,29
2002	2	58	11,69
2003	8	66	13,31
2004	8	74	14,92
2005	7	81	16,33
2006	16	97	19,56
2007	23	120	24,19
2008	25	145	29,23
2009	7	152	30,65
2010	42	194	39,11

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de dados do DENATRAN (2018)

Uma das ações que marcaram o processo de municipalização do trânsito no RS foi a criação do Grupo Especial de Trabalho (GET), instituído pelo Decreto Estadual nº 47.979, de 28 de abril de 2011. Este grupo inicialmente foi pensado para auxiliar na diminuição do passivo de recursos de infrações e de processos de suspensão e cassação do direito de dirigir,

que havia naquele momento no CETRAN/RS, mas se mostrou extremamente eficiente e fundamental na atividade secundária, que era o auxílio à integração dos municípios ao SNT.

> Institui Grupo Especial de Trabalho – GET –, no âmbito do Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN/RS –, com a finalidade de reorganizar, instruir e lançar o passivo de recursos de infrações de trânsito e suspensão do direito de dirigir, e executar os procedimentos para a integração dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul ao Sistema Nacional de Trânsito. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011, não paginado).

Os reflexos da atuação deste Grupo Especial de Trabalho na integração dos municípios ao SNT podem ser avaliados a partir dos dados disponibilizados pelo DENATRAN, especificamente no período que o GET atuou (2011 a 2013).

Como visto, até 2010, o Estado contava com 194 municípios integrados, em 2011 houve um acréscimo de 51 novos municípios, aumentando significativamente, em 2012, em mais 133 municípios e, por fim, mais 65 em 2013, totalizando o número de 443 até o final de 2013, o que trazia o Rio Grande do Sul ao patamar de mais 89% dos municípios integrados (vide Tabela 3).

Tabela 3 – Total de Municípios do RS Integrados ao SNT no Período 1999 a 2018.

ANO	N° de Municípios integrados no Ano	Total de Munícipios por ano	% Total de Municípios Integrados
1999	33	33	6,65
2000	21	54	10,89
2001	2	56	11,29
2002	2	58	11,69
2003	8	66	13,31
2004	8	74	14,92
2005	7	81	16,33
2006	16	97	19,56
2007	23	120	24,19
2008	25	145	29,23
2009	7	152	30,65
2010	42	194	39,11
2011	51	245	49,40
2012	133	378	76,21
2013	65	443	89,13
2014	16	459	92,35
2015	8	467	93,96
2016	1	468	94,16
2017	3	471	94,77
2018	5	476	95,77

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir de dados do DENATRAN (2018).

Conforme exposto de maneira introdutória, o Estado do Rio Grande do Sul, atualmente, é o estado com maior índice de municipalização do país, isto é, mais de 95% dos municípios do estado estão integrados, e como visto até este feito só foi possível com o trabalho conjunto de diversos órgãos. Faltam somente 23 municípios gaúchos, que têm algumas características em comum, adequarem-se às normas para se integralizarem ao SNT.

3.5 PERFIL DOS MUNICÍPIOS ATUALMENTE (2018) NÃO INTEGRADOS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO – SNT.

Neste capítulo, buscou-se levantar dados para traçar o perfil dos municípios que ainda não estão integrados ao SNT e identificar qual a sua representatividade em relação à totalidade dos municípios que compõem o Estado.

Assim, conforme o a Tabela 4, o primeiro passo foi identificar qual a população destes municípios, a sua média populacional, idade, e o percentual que ela representa em relação ao total populacional do Estado.

Tabela 4 – Dados populacionais dos Municípios do RS não Integrados ao SNT.

LISTA DE MUNICÍPIOS NÃO INTEGRADOS AO SNT			
MUNICÍPIO	ANO DE FUNDAÇÃO	TOTAL DE POPULAÇÃO (IBGE 2016)	% que população representa para o Estado (IBGE 2016)
ARROIO DO PADRE	2001	2.895	0,03%
BARRA DO QUARAI	1997	4.212	0,04%
BARRA FUNDA	1993	2.507	0,02%
BOM PROGRESSO	1993	2238	0,02%
CRISTAL DO SUL	1997	2918	0,03%
DILERMANDO DE AGUIAR	1997	3133	0,03%
HUMAITA	1959	4998	0,04%
ITACURUBI	1989	3552	0,03%
JAQUIRANA	1989	4110	0,04%
LAJEADO DO BUGRE	1993	2592	0,02%
MAÇAMBARÁ	1997	4.814	0,04%
MONTE ALEGRE DOS CAMPOS	1997	3243	0,03%

Continua...

Continuação

LISTA DE MUNICÍPIOS NÃO INTEGRADOS AO SNT			
MUNICÍPIO	ANO DE FUNDAÇÃO	TOTAL DE POPULAÇÃO (IBGE 2016)	% que população representa para o Estado (IBGE 2016)
PIRAPÓ	1989	2651	0,02%
PONTÃO	1993	3.988	0,04%
PUTINGA	1963	4172	0,04%
RIO DOS ÍNDIOS	1993	3366	0,03%
SAGRADA FAMÍLIA	1993	2676	0,02%
SANTA CECÍLIA DO SUL	2001	1696	0,02%
SANTO EXPEDITO DO SUL	1993	2476	0,02%
SÃO PAULO DAS MISSÕES	1965	6313	0,06%
SÃO PEDRO DAS MISSÕES	2001	1991	0,02%
SENTINELA DO SUL	1993	5507	0,05%
TUPANCI DO SUL	1993	1578	0,01%
TOTAL	**-**	**77626**	**0,69%**
POPULAÇÃO MÉDIA			**3.375,04**
IDADE MÉDIA DOS MUNICÍPIOS			**28 ANOS**

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir estimativa populacional do IBGE (2016).

Este levantamento propiciou identificar que aproximadamente 99,3% da população gaúcha, residisse em municípios que estão integrados ao SNT, que a grande maioria dos municípios não integrados não ultrapassa os 5 mil habitantes e todos eles são municípios de pequeno porte com menos de 10 mil habitantes. Todos eles são municípios relativamente novos sendo o mais velho com 59 anos de fundação e os mais jovens com 17, apresentam em média 28 anos de idade.

3.6 FATORES QUE PROPICIARAM O ATUAL NÍVEL DE INTEGRAÇÃO MUNICIPAL.

Dente os fatores que propiciaram o atual número de municípios integrados, um dos principais foi o esforço do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul, que

havia sido reestruturado no início da vigência do CTB, em conjunto com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, para viabilizar os convênios em toda a circunscrição do RS.

Como já elencado anteriormente, outro órgão que teve um papel fundamental foi o CETRAN/RS, com destaque para o Grupo Especial de Trabalho (GET), que auxiliou nos processos de integração de 2011 a 2013, obtendo resultados impressionantes, conforme destacamos no Tabela 4.

Os cursos, treinamentos e palestras sobre a importância da integração, ao longo dos anos, sendo ofertados aos municípios pelo DETRAN/RS, CETRAN/RS, FAMURS, ANTP e PROCERGS, também são somados aos fatores que levaram ao atual êxito.

No entanto, elenca-se como o cerne para o sucesso o rol de serviços, que ao longo do tempo, foi sendo ofertado e/ou disponibilizado aos municípios que realizaram os convênios com o DETRAN, dentre eles podemos listar os seguintes:

a) Sistema de Infrações de Trânsito (SIT):

> Criado para atender as orientações do novo Código de Trânsito Brasileiro, permite o ingresso, atualização e baixa de multas e o controle da pontuação individual por habilitação; Possui módulo de interface com controladores eletrônicos de velocidade; administra, de forma independente, multas municipais, estaduais e federais; integrado com o sistema de arrecadação bancário de forma total; permite o pagamento unificado com os demais tributos relativos ao veículo; controla a arrecadação e a distribuição de recursos oriundos do pagamento das infrações de acordo com critérios pré-estabelecidos, em função dos participantes e conveniados" (PROCERGS, [2000?], não paginado).

Nesse sistema há algumas funções de suma importância para autoridade de trânsito do município e para a Jari, visto que existe como agregar imagens, ordenar a expedição de notificações, protocolos de defesas e recursos, assim como o controle dos processos e dos encaminhamentos;

b) Sistema de Arrecadação Bancária: O DETRAN/RS faz todo o processo de arrecadação e repasse aos municípios, na forma conveniada, utilizando o seu sistema de arrecadação bancário, emitindo relatório mensal aos municípios dos repasse feitos para as contas criadas exclusivamente para este fim;

c) Sistema e Contrato de Emissão de Notificações: O DETRAN/RS disponibiliza aos municípios, conforme condições estipuladas no convênio, o seu sistema de notificações de infrações, imposição de penalidades, advertências por escrito e resultados dos julgamentos. No Estado, todos os

municípios integrados ao SNT utilizam este sistema, pois como há integração com o SIT, se torna mais ágil e prático.

d) Sistema GID Consultas: Disponibiliza um sistema de consultas de veículos, infrações e processo para os operadores de trânsito, muito utilizado pelos agentes de fiscalização de trânsito;
e) Centros de Remoções e Depósitos: Os municípios conveniados podem utilizar os fieis depositários do DETRAN, existentes nas suas cidades, para a remoção de veículos autuados. Muitos não têm depósitos próprios ou contratos e utilizam da estrutura do Órgão Estadual, especialmente os de pequeno porte;
f) Disque Centro de Remoções e Depósitos: O disque CRD é um serviço que fica disponível aos agentes de trânsito e à Brigada Militar, 24 horas por dia, nos 7 dias da semana, para intermediar o contato do agente com o Centro de Remoção e Depósito;
g) Disque DETRAN/RS: Diversas informações são disponibilizadas aos cidadãos através deste serviço e por ele muitas informações que seriam de competência dos municípios são repassadas, como qual o depósito que o veículo se encontra, quais os valores atualizados das infrações atribuídas a ele, status das defesas e recursos, etc.

Assim, como pode-se constatar, para os Municípios, existem muitas vantagens em se conveniar com o DETRAN/RS. Ressaltamos que todos os municípios gaúchos, que estão integrados ao SNT, têm firmado convênio com o Estado. Isso se deve tanto à possibilidade da fiscalização ser feita também pela Brigada Militar do RS como por esta gama de serviços ofertados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito, além de ser uma obrigação legal, se consubstancia em um dever social para com a comunidade, pois somente um município integrado, com uma estrutura mínima de trânsito, pode sanar os problemas de trânsito em âmbito local, podendo o gestor ser responsabilizado por ações ou omissões que causam danos às pessoas.

Neste sentido o Código de Trânsito Brasileiro é taxativo em seu parágrafo 3°, do art. 1°:

> § 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro (BRASIL, 1997, não paginado)

Não se pode negar que houve um grande esforço de várias entidades e órgãos para que o Rio Grande do Sul chegasse ao patamar que está em termos de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito. Cada ente contribuindo de sua forma e de determinado modo se configurou no sucesso que é hoje, servindo de modelo para os outros estados da federação.

Assim, de forma original e singular, este estudo traçou os elementos históricos que conformaram a atual realidade em termos da integração dos municípios, traçando o perfil dos que ainda não estão integrados ao SNT e elencando os principais fatores que levaram o RS ao atual nível de integração.

Assim, este trabalho constatou que com articulação, organização, e empenho se consegue alcançar a realidade que se deseja, necessitando, muitas vezes, transcender aos limites das organizações com o auxílio e a cooperação de outros órgãos. Pelo menos é o que apresenta a realidade do RS, pois muitos municípios que não teriam como instrumentalizar sozinhos todo aparato de recursos necessários para o exercício das suas competências de trânsito, se socorrem e são auxiliados por outros órgãos e entidades.

Fica evidente que o DETRAN/RS sozinho não teria como realizar o trabalho de fiscalização, de sua competência original, sem o auxílio da Brigada Militar, por sua vez, a BM atuando em todos os Municípios do Estado, e sendo conferida a possibilidade de conveniar-se para atuar na fiscalização de trânsito, poderia auxiliar os municípios nesta atividade, especialmente os de pequeno porte e sem recursos suficientes para contratar agentes de trânsito. Situação que possibilita o pequeno município a alocar seus recursos em outras atividades mais emergenciais no que tange ao trânsito.

Assim, este trabalho deve contribuir para que outros pesquisadores entendam a realidade do Estado, em termos da Municipalização do Trânsito, auxiliar os gestores que estão enfrentando problemas similares aos enfrentados pelos municípios do RS, servindo de registro histórico para as futuras gerações entenderem a realidade que possivelmente se encontrarão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução n. 560, de 15 de outubro de 2015. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais ao Sistema Nacional de Trânsito. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao5602015.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 149, de 19 de setembro de 2003. Dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo da lavratura do auto de infração, da expedição da Notificação da Autuação e da Notificação da Penalidade de multa e de advertência por infrações de responsabilidade do proprietário e do condutor do veiculo e da identificação do condutor infrator. 2003. Disponível em: <www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao149_03.doc>. Acesso em 25 abril 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 24 abril 2018.

BRASIL. Decreto n. 62.127, de 16 de janeiro de 1968. Aprova o Regulamento do Código Nacional de Trânsito. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jan. 1968 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62127.htm>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)**.** Resolução nº 29, de 21 de maio de 1998. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivas de trânsito dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito, de acordo com o §2º do art. 24 e art. 333 do Código de Trânsito Brasileiro. 1998. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao029_98.doc>. Acesso em 24 abril 2018.

BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. . **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set. 1997 . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503Compilado.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n° 3.710/1993: Institui o código de trânsito brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jul. 1993. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06JUL1993.pdf#page=2>. Acesso em: 14 abril 2018.

DALCIN, Arthur Leão; REALI, Dalci. **Sinalização viária**. Carlos Barbosa (RS): IEM/Metrópole, 2002.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. **Competências**. [200?]a. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/municipalizacao>. Acesso em: 16 dez. 2017.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. **Dados estatísticos. 2018**. Disponível em: <httphttp://www.denatran.gov.br/images/municipalizacao/Municipalizacao_RS.xlsx>. Acesso em: 16 dez. 2017.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. **Roteiro de municipalização**. [2017]. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/images/Arquivos/ROTEIRO_DE_MUNICIPALIZAÇÃO_-_DENATRAN_-_5.5.2017.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2017.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 47.979, de 28 de abril de 2011. Institui Grupo Especial de Trabalho – GET –, no âmbito do Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN/RS –, com a finalidade de reorganizar, instruir e lançar o passivo de recursos de infrações de trânsito e suspensão do direito de dirigir, e executar os procedimentos para a integração dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul ao Sistema Nacional de Trânsito. **Diário Oficial [da] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 29 abr. 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56066&hTexto=&Hid_IDNorma=56066>. Acesso em: 24 abril 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas**. 2016. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.xlsx>. Acesso em: 08 jan. 2018.

PROCERGS. **Serviços disponíveis para contratação on line**. [2000?]. Disponível em: <http://www.procergs.rs.gov.br/tunel-procergs>.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho científico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2009.

QUIXADÁ, Luiz Gonzaga; QUIXADÁ, Valquíria Oliveira. **Aplicação do código de trânsito brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

RIO GRANDE DO SUL . Conselho Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (CETRAN). Parecer nº 05/2011. 2011. Disponível em: <http://www.cetran.rs.gov.br/upload/20110906113543parecer_n._052011___junta_jari___caxias_do_sul___ildo.doc>. Acesso em: 24 abril 2018.

RIO GRANDE DO SUL . Conselho Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (CETRAN). Resolução nº 28/2009. Dispõe sobre o exercício do direito de defesa em face do Auto de Infração de Trânsito. 2009. Disponível em: <http://www.cetran.rs.gov.br/upload/20110905114653resolucao_cetran_28.09.pdf>. Acesso em: 24 abril 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Nº 597172089. Competência para exercer a fiscalizacao de trânsito. Jurisprudência. 1998: Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter

=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&partialfields=a%3AMUNICIPIO.a%3ACOMPETENCIA.a%3APARA.a%3AEXERCER.a%3AA.a%3AFISCALIZACAO.a%3ADE.a%3ATRANSITO.a%3A&as_q=+#main_res_juris. Acesso em: 25 abril 2018.

SZINVELSKI, Ildo Mario. **A municipalização do trânsito no estado do Rio Grade do Sul com o advento do novel código de trânsito brasileiro**. 2000. Trabalho de Conclusão (Curso de Pós-graduação em Segurança do Trânsito). Universidade Luterana do Brasil. Canoas, Rio Grande do Sul, 2000.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **A cidade, o transporte e o trânsito**. São Paulo: Prolivros, 2005.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana: o que você precisa saber**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

THE MUNICIPALITY OF TRANSIT IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL (RS): FACTORS CONTRIBUTING TO THE HIGH INTEGRATION INDEX OF GAÚCHOS MUNICIPALITIES TO THE NATIONAL TRANSIT SYSTEM - SNT

Everton Fernando Espitalher de Souza

ABSTRACT

With the advent of the Brazilian Traffic Code, the municipalities came to have a greater responsibility in traffic management, now having the obligatoriness of structuring municipal traffic departments. This structuring plus the integration of the municipalities into the National Transit System was called “Municipalization of Transit”. The problem of this research was to localize which factors propitiated the high index of integration of the municipalities of RS into the National Transit System. The goal of this research was to identify the factors which contributed to the high index of integration of the Rio Grande do Sul municipalities into the National Transit System – SNT. To do this, a bibliographic survey on the municipalization of the transit was carried out; there was the identification of how the municipalization of the transit in the state of Rio Grande do Sul took place up to the current moment; and there was a survey of the positive factors which contributed to the success of the municipalization in RS, identifying possible limitations which are causing the rest of the Gaúcho municipalities to still not be integrated into the SNT. The methodology used for the development of this study was a bibliographic review. This paper observed that with articulation, organization and effort it is possible to reach the reality one desires, many times needing to transcend the limits of the organizations with the help and cooperation of other organs. At least this is what the reality of RS presents since many municipalities who would not have the wherewithal to instrumentalize alone the whole apparatus of necessary resources for the exercise of their transit competencies, help each other and are helped by other entities

Keywords: Transit. Infractions. Legislation. Municipalization. National Transit System. Brazilian Transit Code. Agreements.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB
POLO NOVO HAMBURGO

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GABRIEL DA SILVA FERREIRA

FORMAÇÃO CONTINUADA, SATISFAÇÃO PROFISSIONAL E CARREIRA DOCENTE: Reflexões sobre a alteração de plano de carreira do magistério municipal de Novo Hamburgo/RS (2009-2011)

RIO GRANDE, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

2018

GABRIEL DA SILVA FERREIRA

FORMAÇÃO CONTINUADA, SATISFAÇÃO PROFISSIONAL E CARREIRA DOCENTE: Reflexões sobre a alteração de plano de carreira do magistério municipal de Novo Hamburgo/RS (2009-2011)

Trabalho de conclusão de curso para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal do Rio Grande.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Cerqueira

RIO GRANDE, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

2018

GABRIEL DA SILVA FERREIRA

FORMAÇÃO CONTINUADA, SATISFAÇÃO PROFISSIONAL E CARREIRA DOCENTE: Reflexões sobre a alteração de plano de carreira do magistério municipal de Novo Hamburgo/RS (2009-2011)

Trabalho de conclusão de curso para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal do Rio Grande.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Márcio Bauer – Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Professor Doutor Lucas Cerqueira – Universidade Federal do Rio Grande – FURG (Orientador)

RESUMO

O presente trabalho trata sobre os impactos da alteração do Plano de Carreira do Magistério Municipal de Novo Hamburgo/RS, considerando as seguintes categorias de análise Satisfação profissional, Formação docente continuada e Carreira e desempenho docentes. Para efetuar este trabalho, formam buscados como suportes teóricos estudos sobre fatores intrínsecos e extrínsecos que levam à satisfação profissional (KLEIN & MASCARENHAS, 2016 e VAILLANT, 2006), sendo que estes autores indicam que os servidores públicos acabam por considerar mais os elementos simbólicos ligados à sua função, portanto fatores intrínsecos, do que os extrínsecos, que seriam ligados à remuneração em si; a Teoria da Equidade (CARRELL & DITTRICHI, 1978), na qual os indivíduos estão permanentemente avaliando se seus esforços estão sendo recompensados de forma equilibrada; reflexões acerca da formação continuada (GATTI, 1997; LIBÂNEO, 2004; NÓVOA 1992 e 2017 e VEIGA *et al*, 2005) e sobre carreira e desempenho (ARELARO *et alii*, 2014; CASASSUS, 2002; MELLO & SOUZA, 2005; NUNES & OLIVEIRA, 2017; PIMENTEL *et alii*, 2009). Analisou-se entrevistas estruturadas respondidas por professores da Rede Municipal de Novo Hamburgo, as alterações do Plano de Carreira e resultados discentes aferidos através dos dados do IDEB para o município em questão, entre os anos de 2005 a 2015. Concluiu-se que as mudanças na carreira trouxeram perdas remuneratórias substanciais, que tais alterações impactaram negativamente na satisfação profissional dos docentes, entretanto tais efeitos não afetaram o desempenho docente a médio prazo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Educação. Satisfação profissional. Formação continuada. Carreira docente.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resultados do IDEB para a Rede Municipal de Novo Hamburgo para alunos da(o) 4ª série ou 5º ano (2005-2015) 25

Tabela 2: Resultados do IDEB para a Rede Municipal de Novo Hamburgo para alunos da(o) 8ª série ou 9º ano (2005-2015)..... 25

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 REFERENCIAL TEÓRICO 9

2.1 SATISFAÇÃO PROFISSIONAL 9

2.2 FORMAÇÃO DOCENTE CONTINUADA 10

2.3 CARREIRA E DESEMPENHO DOCENTE 12

3 METODOLOGIA 16

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS 17

4.1 AS ENTREVISTAS 17

4.1.1 Identificação das entrevistadas e do entrevistado 17

4.1.2 Satisfação profissional 17

4.1.3 Formação continuada 19

4.1.4 Carreira e desempenho docente 20

4.2 ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA 21

4.2.1 Situações em que é vedada a progressão 21

4.2.2 Estrutura dos níveis 22

4.2.3 Triênios 23

4.2.4 Classes 23

4.2.5 Incentivos à qualificação profissional 24

4.2.6 Considerações acerca do Plano de Carreira 24

4.3 ANÁLISE DE DESEMPENHO 25

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 27

REFERÊNCIAS 30

1 INTRODUÇÃO

A concepção acerca da importância da educação para o desenvolvimento da sociedade, conforme afirmam os autores Pimentel, Palazzo e Oliveira (2009), aumentam as exigências impostas aos professores. Para atendê-las se faz necessário propiciar condições para que ocorra a formação continuada docente (GATTI,1997). Para se problematizar a qualidade da educação e o desempenho dos(as) professores(as), deve-se primeiramente refletir sobre a satisfação profissional.

Conforme Carrell e Dittrich (1978), o desequilíbrio entre o esforço feito e a respectiva recompensa pode levar à insatisfação. Entre os professores, esta insatisfação ocorre também pela falta de reconhecimento na carreira, que contribui para sua baixa autoestima e frustração (LIBÂNEO, 2004). A responsabilidade dos professores no desenvolvimento da educação do país pode ser observada na legislação vigente, como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei nº 11738/08, a chamada Lei do Piso, que reconhecem este protagonismo e a necessidade da constante formação por parte deste profissional. Desta forma, foram previstas a elaboração e/ou a revisão, por parte dos municípios, estados e União, dos planos de carreira, de modo a considerar as mudanças e necessidades do nosso tempo.

O magistério municipal de Novo Hamburgo teve mudanças na carreira em um processo que se iniciou em novembro de 2009, com a extinção do Plano de Cargos e Carreiras na época vigente, e foi concluído em 2011 com a implantação de um novo Plano.[1] Nestes dois momentos, as ações tomadas pelo governo municipal foram polêmicas, gerando protestos por parte do funcionalismo público.[2] Entrevistas estruturadas feitas com professores da Rede Municipal mostram que o descontentamento da categoria com estas mudanças ainda persiste. O assunto continua atual, estando ainda em discussão no atual governo.[3]

Refletir sobre este descontentamento nos leva ao seguinte problema de pesquisa: **Quais os impactos das mudanças no Plano de Carreira sobre a**

---

[1] No ano de 2009, a Administração Municipal enviou para a Câmara de Vereadores três projetos de lei (PL) que versavam sobre a extinção de cargos no serviço públicos municipais: PL nº 99/09, relativo aos servidores do Hospital Municipal, PL nº 100/09, aos do Quadro Geral, e PL nº 101/09, aos do Magistério, que foram aprovados em novembro do mesmo ano. Para efeitos desta pesquisa, serão analisadas somente as mudanças na carreira do magistério.

[2] Tais protestos e manifestações podem ser verificados através de reportagens veiculadas pela imprensa nos períodos em questão:
"*Extinto atual plano de carreiras de NH*", 2009, em: <http://www.clicrbs.com.br/blog/jsp/default.jsp?source=DYNAMIC,blog.BlogDataServer,getBlog&uf=1&local=1&template=3948.dwt&section=Blogs&post=244538&blog=218&coldir=1&topo=3951.dwt>, acesso em 24/02/2018;
"*Extinção do Plano de Carreira gera polêmica entre funcionalismo*", 2009, em: <http://portal.camaranh.rs.gov.br/noticias/3352>, acesso em 19/02/2018;
"TvFeevale Notícias - Plano de Carreira Professores de Novo Hamburgo", 2011, em: <https://www.youtube.com/watch?v=VDhC56YhpXs>, acesso em 04/03/2018.

[3] As declarações podem ser vistas em:
"Maristela volta à Educação pensando em novo plano de carreira para professores, 2017, em:<http://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2017/01/webtv/2062843-maristela-volta-a-educacao-pensando-em-novo-plano-de-carreira-para-professores.html>, acesso em 04/03/2018;
"Prefeita e Secretária de Educação recebem direção do Sindicato dos Professores", 2017, em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=69799>, acesso em 04/03/2018.

satisfação, carreira e desempenho dos professores municipais de Novo Hamburgo?

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar os impactos da troca do plano de carreira na satisfação e no desempenho dos professores municipais de Novo Hamburgo. E como objetivos específicos: discutir carreira e desempenho docente no contexto municipal; refletir sobre as mudanças trazidas pelo atual plano de carreira em relação ao anterior; e avaliar a satisfação dos professores em relação ao novo plano de carreira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Antes do prosseguimento das demais etapas deste trabalho, se procederá a retomada sobre o que a literatura já abordou em estudos pretéritos. E para fazê-la, analisam-se estes estudos com base em três categorias de análise: satisfação profissional, formação continuada e carreira e desempenho docente.

2.1 SATISFAÇÃO PROFISSIONAL

Atualmente, existem estudos que tratam sobre a satisfação profissional e de que forma ela interfere no desempenho profissional. A teoria da equidade, presente na psicologia social, afirma que os indivíduos estão permanentemente avaliando se seus esforços estão sendo recompensados equitativamente. Caso o resultado desta avaliação seja negativo, aumenta a insatisfação do indivíduo, o que pode levá-lo a buscar alternativas de recolocação no mercado de trabalho. (CARRELL & DITTRICH, 1978).

Klein e Mascarenhas (2016) procuram verificar quais fatores que afetam a satisfação dos servidores públicos, classificado em dois os fatores de satisfação e motivação: intrínsecos e extrínsecos. De acordo com os autores, fatores motivacionais são:

> [...] direcionadores do comportamento do indivíduo, intrínsecos à natureza de seu trabalho (fatores motivacionais intrínsecos), ou extrínsecos ao trabalho, relacionados às condições do ambiente (fatores motivacionais extrínsecos). A motivação intrínseca seria mais genuína, pois deriva da energia motivacional e dos aspectos simbólicos diretamente atrelados à própria realização do trabalho. (KLEIN & MASCARENHAS, 2016, p. 19)

Os autores não subestimam a interferência dos fatores extrínsecos, já que a oferta destes satisfaz as necessidades básicas do indivíduo, reduzindo fontes de desconforto que, se presente, geram insatisfação que, por sua vez, levam à maior rotatividade. Entretanto reconhecem um peso maior de fatores intrínsecos, que são relacionados à realização do trabalho, que satisfazem as necessidades simbólicas do indivíduo, o prazer e a identificação com a função, a busca por desenvolvimento pessoal e profissional, o status do cargo, a busca por responsabilidade e autonomia na execução do trabalho, o reconhecimento dos colegas e superiores, o altruísmo, comportamento pró-social, lealdade e prazer com o trabalho, comprometimento com objetivos institucionais, sendo de dever, de autonomia e responsabilidade de servir à sociedade e ao interesse público. Ou seja, os trabalhadores do serviço público levariam mais em consideração elementos ligados ao exercício da sua função (fatores intrínsecos) do que propriamente as condições materiais (fatores extrínsecos) (KLEIN & MASCARENHAS, 2016).

Com relação aos professores, o relatório publicado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, em 2006, intitulado “Professores são Importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes” (OCDE, 2006 apud André, 2015), assinala que os gestores devem assegurar um ambiente que viabilize o sucesso deste professor. O relatório da OCDE demonstra que, em diversos países, há a preocupação com a desistência dos professores competentes. Para a manutenção destes, deve-se discutir o que traz satisfação e insatisfação. Conclui que a questão vai além da salarial, mas também com aspectos como relacionamento interpessoal, condições de trabalho e desenvolvimento profissional.

Para Pimentel *et al* (2009), há maneiras de se incentivas os professores, como através de:

> motivação intrínseca, crescimento profissional, estabilidade trabalhista, diferenciação salarial, reconhecimento e prestígio, infraestrutura e materiais adequados, entre outros. O plano de carreira também é uma forma de incentivar o professor em seu trabalho. (PIMENTEL *et al*, 2009, p. 356).

A pesquisadora Denise Vaillant (2006), tem opinião semelhante. A autora afirma que o reconhecimento do trabalho docente é composto tanto por fatores intrínsecos, ou simbólicos, de satisfação do professor, como das condições de trabalho, salariais, de infraestrutura e formação acadêmica e continuada.

Além da avaliação individual do professor, seja em relação à equidade entre esforço e recompensa, seja sobre as condições remuneratórias e de trabalho, existe também a expectativa depositada pela sociedade no papel da escola e, sobretudo, do professor para o desenvolvimento desta. Os autores Pimentel, Palazzo e Oliveira (2009) destacam que a ideia da importância da educação para a sociedade contemporânea, aumenta a pressão sobre os professores, que ficam “a mercê dos preconceitos de um profissional com dificuldades em consolidar-se como agente ativo na representação social da sua verdadeira função” (PIMENTEL *et alii*, 2009, p. 357). Ou seja, para os docentes, nesta busca de profissionalização e de atender às exigências que lhe são impostas, se faz necessária uma constante atualização profissional, uma formação docente continuada (GATTI,1997).

2.2 FORMAÇÃO DOCENTE CONTINUADA

As salas de aulas refletem as mudanças que a globalização e o progresso tecnológico, característicos da sociedade contemporânea, impõem sobre a sociedade e sobre o perfil dos alunos, restando aos docentes à necessidade de atualização e formação constantes (LIBÂNEO, 2004). Gatti (1997) chama a atenção para dificuldades que os professores enfrentam para dar seguimento a esta formação continuada, entre elas as de cunho financeiro e de disponibilidade, já que muitos professores precisam buscar outras atividades para complementar suas rendas. A autora destaca ainda que, muito além de apenas uma questão financeira, a relação entre remuneração e desempenho profissional está associada à autoestima, portanto um fator intrínseco, que pode interferir sobre seu trabalho. Nunes e Oliveira (2017) ressaltam a busca permanente pelo desenvolvimento profissional como sinal dos tempos atuais vividos.

Veiga *et al* (2005) refletem sobre a importância da capacitação dos professores para o rendimento escolar dos alunos. As autoras ainda listam quatro fatores que podem interferir no processo de aprendizagem da criança. Primeiro, as ligadas às características de cada escola, como a qualificação técnica dos professores, infraestrutura e condições de trabalho adequadas, etc. Segundo, as características dos alunos, de quem vai receber a escolarização. Terceiro, os tipos de relações entre família e escola. E quarto, o perfil do professor. Nota-se que nestes quatro fatores elencados pelo menos dois tem relação com os professores. Por isso, também afirmam que se tem dado maior atenção ao papel do professor na educação e à importância da formação continuada. Entretanto ponderam que as propostas de capacitação docente tem apresentado baixa eficácia por inúmeras razões: tais como a descontinuidade de ações, a desarticulação entre teoria e prática, o excesso de

aspectos normativos, a dissociação entre a formação e as demais dimensões da profissão docente, como salários, condições de trabalho etc.

Como capacitação, as autoras entendem como:

> uma formação contínua que se dá após a formação inicial, tendo em vista a adequação dos conhecimentos existentes às exigências da atividade profissional, por meio do aperfeiçoamento do saber e das técnicas e atitudes necessárias ao exercício da profissão, de forma a assegurar a eficácia na formação dos alunos. (VEIGA *et al*, 2005, p. 150).

Uma capacitação eficaz, de acordo com as autoras, deve se estruturar sobre três eixos: a escola como *locus* de formação, ou seja, a formação deve partir das demandas surgidas no dia-a-dia dos professores; a valorização do saber docente, que seria o saber da experiência; e o ciclo de vida dos professores, que são as etapas do desenvolvimento profissional do magistério. “A formação continuada assim estaria baseada na valorização e no resgate do saber docente construído na prática pedagógica, em um processo mediado por referências teóricas e práticas” (VEIGA *et al*, 2005, p. 151). As autoras concluem que a capacitação dos professores, por si só, não se transforma em melhoria no rendimento escolar dos alunos, mas que uma série de fatores devem ser considerados, como “atenção pedagógica, gestão escolar flexível e aberta, ações que envolvam a participação da comunidade e melhoria nas condições de trabalho do professor: salários, equipamentos e outros” (VEIGA *et alii*, 2005, p. 162).

Ao perceber os problemas na formação de professores executada nos dias atuais, Nóvoa (2017) defende que se deve construir um novo lugar institucional, ancorado na universidade, mas que siga para além dos seus muros. Para o autor:

> É preciso que toda a formação seja influenciada pela dimensão profissional, não num sentido técnico ou aplicado, mas na projecção da docência como profissão baseada no conhecimento. A formação deve funcionar em alternância, com momentos de forte pendor teórico nas disciplinas e nas ciências da educação, seguidos de momentos de trabalho nas escolas, durante os quais se levantam novos problemas a serem estudados através da reflexão e da pesquisa. (NÓVOA, 2017, p. 1116).

Os professores, passados os percalços iniciais da profissão, denominado por Nóvoa (2017) como período “indução profissional”, chegam a uma etapa de estabilidade na profissão, que precisa ficar marcada pelo esforço permanente de atualização. O autor entende que é legítimo que se tenham programas de formação continuada com o intuito de suprir lacunas da formação inicial, ou através da oferta de especializações e pós-graduações. Porém, a formação continuada desenvolve-se através da reflexão compartilhada entre os professores, no espaço da profissão, e com o objetivo de compreender e aprimorar o trabalho docente (NÓVOA, 2017).

António Nóvoa conclui com a reflexão de que há um caminho de mão dupla entre formação e profissão docentes:

> Não pode haver boa formação de professores se a profissão estiver fragilizada, enfraquecida. Mas também não pode haver uma profissão forte se a formação de professores for desvalorizada e reduzida apenas ao domínio das disciplinas a ensinar ou das técnicas pedagógicas. A formação de professores depende da profissão docente. E vice-versa. (NÓVOA, 2017, p. 1131).

Percebida a importância da satisfação profissional e da formação continuada, é necessário fazer uma reflexão acerca da carreira e desempenho docentes. Libâneo (2004) percebe que a baixa autoestima e a frustração são consequências da desvalorização social e econômica da profissão docente, ocorridas em função de salário, mas também por más condições de trabalho e falta de reconhecimento na carreira. Desta forma, se faz necessário problematizar o que se caracteriza como carreira docente, formas de valorizá-la e de que forma há interferências sobre o desempenho docente.

2.3 CARREIRA E DESEMPENHO DOCENTES

Os Planos de Carreira para o funcionalismo público foram implantados com um dos objetivos melhorar o aproveitamento dos recursos humanos e auxiliar no desenvolvimento da organização em questão (Tachizawa e Andrade, 2006). Ou seja, como elemento motivacional.

Opinião semelhante se percebe em Nunes e Oliveira (2017):

> é imprescindível a definição de plano de cargos e salários com uma apropriada estrutura de remuneração, incentivos e promoções de acordo com o percurso formativo e trajetória histórica de atuação do professor (NUNES & OLIVEIRA, 2017, p. 71).

Entre os professores, acabam por ser uma ferramenta para se buscar combater a baixa autoestima e frustração, conforme já mencionado anteriormente (LIBÂNEO, 2004).

Abrucio (1993, p. 70) define a noção de carreira como: “um grupo com uma ou mais orientação profissional preestabelecida e o conjunto de cargos que podem ser por eles ocupados, cargos estes estruturados em uma hierarquia que contempla as diferenças salariais.”

Klein e Mascarenhas (2016) identificam que a criação das carreiras no serviço público iniciou na esfera federal, através da Lei nº 7834/1989, com o objetivo de incentivar a modernização e profissionalização da administração pública, e que esta iniciativa inspirou posteriormente governos estaduais e municipais. O estudo de Arelaro *et al* (2014) também reflete sobre a carreira e desempenho docentes e identificam que a partir da década de 1990 estados e municípios passam a elaborar, ou adequar, planos de cargos, carreiras e salários para profissionais do magistério.

Convém analisar se a insatisfação, seja profissional, seja no reconhecimento na carreira, interfere no desempenho dos alunos. Casassus (2002) verifica se o reconhecimento da carreira docente influencia no rendimento dos alunos, concluindo que os alunos têm rendimentos escolares melhores quanto maior for a formação pós-media do professor, assim como a satisfação e a dedicação exclusiva possuem impacto positivo neste rendimento.

Já os autores Mello e Souza (2005) concluem que: “o sistema de remunerações não é conducente a gerar incentivos capazes de influenciar o rendimento escolar” (MELLO E SOUZA, 2005, p. 423).

Nunes e Oliveira (2017) também tem conclusão semelhante, pois, segundo estes, não se pode vincular unicamente o mal desempenho discente com a insatisfação e desmotivação docente. Entretanto enfatizam a necessidade do reconhecimento do trabalho docente:

> é certo que a ausência de incentivos institucionais para o exercício da docência acaba intensificando a desmotivação do professor, o que pode causar um sentimento, nele mesmo, de que não está preparado, não reúne os conhecimentos necessários ao bom desempenho e de que falta profissionalidade suficiente para enfrentar o seu trabalho" (NUNES e OLIVEIRA, 2017, p. 77)

Sobre os critérios a serem utilizados para o reconhecimento da carreira docente, Casassus relativiza o peso que a experiência do docente emprega na melhoria de rendimento, e afirma que os que tem por base o tempo de serviço são insuficientes para uma avaliação do desempenho docente adequada:

> é preciso rever o peso atribuído à experiência na elaboração de sistemas de promoção docente, sobretudo no caso em que as fórmulas salariais e de promoção dos docentes estão fortemente apoiadas na variável antiguidade. (CASASSUS, 2002, p. 120).

Os autores Barbosa Filho e Pessôa (2011) também afirmam que os planos de carreira existentes não são estímulos corretos, pois não avaliam nem remuneram de acordo com a qualidade e desempenho. O tempo de serviço, por sua vez, é o fator determinante da evolução salarial. Para os autores, uma característica que deve ser observada em um mercado de trabalho em bom funcionamento é de que haja uma elevação da desigualdade salarial ao longo do tempo, produto de uma maior remuneração dos profissionais mais produtivos. Desta forma, defendem que: "um planos de carreira adequado deve conter esta mesma característica, a fim de manter os bons profissionais e incentivar o melhor desempenho de seus professores." (BARBOSA FILHO & PESSÔA, 2011, p. 995). Vaillant (2006) também destaca que o principal critério verificado para ascensão é a antiguidade e que a avaliação dos docentes é uma prática quase inexistente.

O já citado relatório da OCDE sistematiza em três os modelos de recompensa baseados no desempenho docente. 1) a remuneração por mérito, em que os professores receberiam maior remuneração de acordo com o desempenho dos estudantes, ou dos resultados de testes padronizados e na observação de aula; 2) a compensação relativa aos conhecimentos e habilidades que contribuam para melhorar o desempenho dos estudantes; e 3) a compensação baseada na escola, que seria relacionada ao desempenho dos estudantes tendo como referência uma série ou uma escola. O relatório ainda destaca pontos favoráveis e desfavoráveis à compensação financeira por desempenho. Um dos argumentos favoráveis destacados no documento seria de que um incremento na remuneração em função da obtenção de resultados favoráveis, motivaria os professores a executarem com maior qualidade as suas funções que levariam, consequentemente, na melhora do desempenho discente. Já entre os desfavoráveis estaria a dificuldade de se realizar uma avaliação justa e precisa, a subjetividade da aferição do desempenho e a possível redução da docência à busca de atingir aos critérios de premiação previamente elencados (OCDE, 2006,).

Arelaro *et al* (2014) identificam que a definição sobre quais critérios a serem utilizados para que ocorra a progressão do profissional é ainda muito discutida e não há consensos. Entre estes critérios possíveis, os autores destacam as avaliações do desempenho docente de acordo com os resultados escolares. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instituído pelo Ministério da Educação

em 2007[4], é apontado como uma ferramenta para a verificação destes resultados e já utilizada por estados e municípios na avaliação do desempenho docente. Entretanto os autores ponderam que:

> Esse tipo de avaliação tem contaminado as propostas atuais de planos de carreira e de estatutos do magistério, trazendo o critério da 'competição' entre pares e da meritocracia, como importante fator de motivação para uma atuação docente mais criativa, dinâmica e atualizada. Na nova fórmula, [...] quem se destaca dos outros deve ser premiado para continuar 'motivado' a se dedicar. Em compensação, aos 'acomodados', o mínimo da remuneração deve ser mantido, na tentativa de 'convencê-los' de que, se quiserem ganhar mais, terão que se dedicar mais e sempre. (ARELARO *et al*, 2014, p. 212)

Arelaro *et al* (2014) concluem deixando questionamentos se este processo de monitoramento pode garantir melhoria da qualidade e eficiência do ensino e valorização profissional dos docentes, ou se são artifícios para que a competitividade se sobreponha ao trabalho coletivo nas ações e projetos educacionais nas escolas públicas. Ou ainda, se serão os projetos educacionais diferenciados, de acordo com a realidade de cada escola, ou a uniformidade que definirão os critérios de excelência pedagógica.

Pimentel *et al* (2009) salientam que não há uma definição sobre quais seriam os critérios de avaliação. Há os que concluem que os professores deveriam ser recompensados de acordo com a avaliação de desempenho docente, que incluiria o desempenho dos alunos, com seus êxitos e fracassos, e outros que há problemas na avaliação de desempenho docente, já que pode acarretar em uma relação autoritária nos processos avaliativos, sem a participação dos professores.

Nóvoa (2017) possui uma posição crítica à vinculação de remuneração ao desempenho discente. Segundo o autor, este elemento compõe um programa de reformas na educação realizado com bases nos princípios mercadológicos das economias neoliberiais. Os professores passam por um processo de desprofissionalização, que se manifesta nos baixos salários, más condições nas escolas, intensificação do trabalho docente através de lógicas de burocratização e de controle. Sob o discurso da eficiência, políticas de remuneração de professores baseadas no desempenho dos alunos têm sido cada vez mais presentes, desvalorizando, segundo o autor, "outras dimensões da profissionalidade" (NÓVOA, 2017, p. 1109).

Nóvoa (1992) afirma que instrumentos de controle e de burocratização impostos pelos gestores podem afetar a autonomia do professor. Reflete ainda o autor sobre qual tipo de professores se deseja, se é o reflexivo, investigador, conceituador; ou simplesmente o técnico e aplicador de currículos e programas:

> A institucionalização de dispositivos de avaliação do professorado, por exemplo, pode acentuar a dependência e o controlo do corpo docente, em vez de contribuir para a emergência de uma verdadeira cultura profissional. A chave de leitura destes equilíbrios encontra-se na definição dos professores como funcionários ou como profissionais reflexivos, como técnicos ou como investigadores, como aplicadores ou como conceptores curriculares (NÓVOA, 1992, p. 27)

[4] O IDEB é obtido através da média dos resultados da Prova Brasil, que é aplicada para todos os alunos dos 5ºs e 9ºs anos do Ensino Fundamental, e dos dados relativos à aprovação e aproveitamento dos alunos, coletados através do Censo Escolar <www.ideb.inep.gov.br>.

Prossegue o autor:

> Toda a formação encerra um projecto de acção. E de trans-formação. E não há projecto sem opções. As minhas passam pela valorização das pessoas e dos grupos que têm lutado pela inovação no interior das escolas e do sistema educativo. Outras passarão pela tentativa de impor novos dispositivos de controlo e de enquadramento. Os desafios da formação de professores (e da profissão docente) jogam-se neste confronto. (NÓVOA, 1992, p. 31)

Ou seja, o autor afirma que um dos lados na disputa vistas para um projeto de concepção de educação está entre os que defendem a implantação de ferramentas de controle e de enquadramento e naquelas pessoas e naqueles grupos que procuram realizar mudanças inovadores nas escolas e na educação.

O Plano de Carreira do Magistério vigente no município de Novo Hamburgo, que será analisado e comparado com o anterior, foi instituído pela da Lei Complementar nº2340/2011, de 18 de outubro de 2011.[5] Ele prevê progressões funcionais verticais, chamadas de Nível, e horizontais, denominadas Classe. Os cargos estão organizados da seguinte forma:

- Professores de Educação Infantil/Habilitação em Magistério;
- Professores de Educação Infantil/Habilitação em Curso Superior;
- Professores do Ensino Fundamental/Séries Iniciais - 1º a 5º anos/Habilitação em Curso Superior;
- Professores do Ensino Fundamental/Séries Finais - 6º a 9º anos/Habilitação em Curso Superior.

Cada cargo é composto por quatro níveis, enumerados a partir da habilitação exigida no concurso em questão, identificada como Nível I. Independente do indivíduo já possuir formação mais avançada em relação à mínima exigida, o ingresso é feito neste nível. Para transpor de nível, é necessário esperar o intervalo de cinco anos, instituído com o atual Plano de Carreira. E para solicitar a alteração de nível, além de cumprir os requisitos, esta nova legislação prevê que deve ter sido protocolado um pedido prévio desta mudança até o dia 30 de maio no ano anterior ao pedido em si. Estando todos os pré-requisitos de acordo, o servidor receberá um acréscimo nos vencimentos básicos de 5%.

As Classes no atual Plano de Carreira são progressões horizontais e são realizadas a cada cinco anos, iniciada pela letra A, seguindo pelas B, C, D, E e Especial. Entre elas, há um aumento de 4% no salário básico, com exceção da última, a Especial, que é de 5%. Além do tempo de serviço, a legislação prevê a realização de uma avaliação de desempenho para a concessão desta progressão. O atual plano de carreira também prevê um adicional a cada três anos, denominado triênio, em que é acrescido 3% ao salário básico.

O atual Plano de Carreira veta progressões, tanto as horizontais como as verticais para que, no intervalo tempo considerado, tiver sofrido uma pena administrativa de advertência ou suspensão, ou tiver uma falta injustificada.

Em linhas gerais, esta é a organização do Plano de Carreira vigente, sendo que parte da análise que integra este trabalho será em comparação com o anterior.

---

[5] "LEI COMPLEMENTAR Nº 2340/2011, DE 18 DE OUTUBRO DE 2011", <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2011/234/2340/lei-complementar-n-2340-2011-institui-o-plano-de-carreira-do-magisterio-publico-do-municipio-de-novo-hamburgo-e-da-outras-providencias>, acesso em 24/02/2018.

3 METODOLOGIA

Para a realização deste estudo, se utilizou de entrevistas estruturadas, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada no sentido de buscar, na literatura, categorias de análise que conduzissem o presente estudo.

As entrevistas estruturadas foram aplicadas entre os dias 15 e 30 de março de 2018, com professores municipais que compõem a atual estrutura de cargos e carreiras. Foram escolhidos três professores, sendo um da educação infantil, um das séries iniciais do ensino fundamental e um das séries finais do ensino fundamental, tendo como critério para escolha a acessibilidade e a conveniência, ou seja, a proximidade com o autor da presente pesquisa, em função do tempo disponível para a realização desta.

Averiguou-se nas entrevistas as expectativas com a carreira e a formação, os objetivos ao procurar alguma formação continuada ou acadêmica, o que eles entendem por satisfação e valorização profissional, se percebem essa valorização no atual plano de carreira, e se alguma vez pensaram em deixar a Rede Municipal e se sim quais os motivos, além de registrar a escolaridade do entrevistado e faixa etária, nível ou série em que atua.

Na pesquisa documental, foram investigados e comparados os dois Planos de Carreira do Magistério Municipal, sendo que um deles o que está vigente, da Lei nº2340/2011[6], e o outro que é anterior a este, sob o qual estão abrangidos os professores que ingressaram antes do ano de 2010, da Lei nº 336/2000[7]. Ainda como componente da pesquisa documental, foram levantados e analisados os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o município de Novo Hamburgo, entre os anos de 2005 a 2015, aferidos a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação.[8] Segundo autores já mencionados, este pode ser um dos critérios adotados nas avaliações de desempenho docente.

Os procedimentos de análise utilizadas foram: análise das entrevistas estruturadas; comparação das duas legislações sobre o Plano de Carreira Municipal; e análise dos resultados do IDEB para verificar impactos no desempenho dos professores.

---

[6] "LEI COMPLEMENTAR Nº 2340/2011, DE 18 DE OUTUBRO DE 2011", <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2011/234/2340/lei-complementar-n-2340-2011-institui-o-plano-de-carreira-do-magisterio-publico-do-municipio-de-novo-hamburgo-e-da-outras-providencias>, acesso em 24/02/2018.

[7] "LEI MUNICIPAL Nº 336/2000, DE 19 DE ABRIL DE 2000", <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2000/33/336/lei-ordinaria-n-336-2000-institui-o-plano-de-carreiras-do-magisterio-publico-municipal-e-revoga-as-leis-n-184-91-71-92-116-93>, acesso em 24/02/2018.

[8] No Portal do IDEB (http://ideb.inep.gov.br/resultado/) é possível acessar o índice alcançado pela Rede Municipal dentro do período delimitado (2005-2015).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Análise dos Resultados é dividida em três partes: a análise das entrevistas estruturadas feitas com professores da Rede Municipal de Novo Hamburgo, análise dos planos de carreira 336/2000 e 2340/2011 e a análise do desempenho docente com base nos resultados do IDEB para o município estudado.

4.1 AS ENTREVISTAS

As entrevistas foram aplicadas na segunda quinzena do mês de março de 2018. A escolha dos entrevistados teve como critério a acessibilidade e a conveniência, ou seja, a proximidade com o autor da presente pesquisa, em função do tempo disponível para a realização desta. Os três professores escolhidos estão enquadrados no atual Plano de Carreira, e cada um deles representa uma etapa da educação básica atendida pela Rede Municipal de Ensino: um da educação infantil, um das séries iniciais do ensino fundamental e um das séries finais do ensino fundamental. Para efetuar a análise, identidades serão preservadas e os depoentes serão denominados como *Entrevistada A*, *Entrevistada B* e *Entrevistado C*. Ira se realizar uma rápida apresentação de cada e posteriormente a análise das entrevistas, considerando as categorias já trabalhadas anteriormente.

4.1.1 Identificação das entrevistadas e do entrevistado

A *Entrevistada A* tem 30 anos, é professora na Rede Municipal há oito anos e atua na Educação Infantil. Tem formação em Magistério, graduação em Pedagogia e está cursando Mestrado em Educação. A *Entrevistada B* tem 41 anos, é professora na Rede Municipal há sete anos e meio e atua nas séries finais do Ensino Fundamental. Tem graduação em Geografia, especialização em Ensino da Geografia e atualmente está cursando especialização em Gestão Pública. O *Entrevistado C* tem 26 anos, é professor na Rede Municipal há oito anos e atua com as séries iniciais do Ensino Fundamental. Tem formação em Magistério, bacharelado em Artes e está cursando duas especializações, uma em Gestão Pública e outra em Arte-terapia, além de já projetar uma próxima, em Educação Inclusiva, que prestará seleção em breve.

4.1.2 Satisfação profissional

Em relação à satisfação profissional, as entrevistas demonstraram que existe um certo equilíbrio entre fatores intrínsecos e extrínsecos, com um peso maior para o primeiro. Ao ser perguntada sobre o que entende por satisfação profissional, a *Entrevistada A* afirma que:

“Satisfação e realização pessoal, em suma, é o investimento em boas condições no local onde se atua e um salário compatível com a profissão que forma todas as outras.”

Já a *Entrevistada B* respondeu que:

“Satisfação é ter um local de trabalho com boa infraestrutura, com boa gestão e respeito aos direitos. A valorização ajuda a estar satisfeito com seu trabalho. Um profissional valorizado se sente mais satisfeito.”

O *Entrevistado C*, por sua vez, diz que:

“Satisfação profissional é sentir-se bem com seu trabalho e no espaço em que atua, sem perseguições de qualquer tipo ou ainda assédio moral [...]”.

Nestes três excertos, percebemos que até se toca na questão salarial, mas a ênfase dada é no aspecto simbólico, como condições de trabalho, respeito à função executada, sentir-se bem no ambiente de trabalho, corroborando com o que Klein e Mascarenhas (2016) e Vaillant (2006) afirmam, os servidores públicos, em especial os professores, consideram mais os fatores intrínsecos, ou seja, simbólicos, do que os extrínsecos, como remuneração, ao avaliarem a satisfação profissional.

Na pergunta seguinte, se os entrevistados se sentem realizados profissionalmente em Novo Hamburgo, se percebe novamente esta noção de satisfação profissional. A *Entrevistada A* diz que:

“Me sinto no que se refere ao meu trabalho, pois tenho a sorte de trabalhar em uma escola que aposta em mim e em recursos para que eu possa desenvolver meu projeto sobre gênero lá dentro.”

Neste trecho, percebe-se que um fator positivo que contribui para sua satisfação profissional diz respeito às condições para exercer sua função, reconhecimento enquanto educadora, que é enquadrado como um fator simbólico, ou intrínseco. Entretanto, no seguimento da sua resposta, a entrevistada chama a atenção para a desvalorização salarial, ou seja, um fator extrínseco:

“No entanto, no sentido macro, não me sinto, pois ao concluir meu mestrado, por exemplo, isso mal fará diferença no meu salário e progressão.”

A *Entrevistada B* foi mais taxativa:

“Não. Pois não temos hora atividade em local de livre escolha e a progressão não compensa. Os índices que incidem no salário fazem pouca diferença financeira.”

Observa-se nesta resposta um equilíbrio entre fatores intrínsecos, condições de trabalho representada pela hora-atividade em local de livre escolha, e extrínsecos, pouca valorização econômica das progressões na carreira. No entanto, o *Entrevistado C* aponta questões puramente intrínsecas relativas à satisfação:

“Sinto-me pouco, a rede impõe muitas barreiras à realização profissional. É comum que gestores escolares abafem boas ações pedagógicas, por receio de serem ofuscados ou ainda de perderem seu status. A secretaria deveria estar atenta a isso, coibindo boicotes à atuação diferenciada em sala de aula.”

A teoria da equidade, que compõe estudos da psicologia, afirma que os indivíduos estão constantemente avaliando se seus esforços estão sendo

recompensados de forma equilibrada e caso não ocorra, pode contribuir para o aumento da rotatividade nos locais de trabalho (CARRELL & DITTRICH, 1978).

Os entrevistados responderam se já pensaram em deixar a Rede Municipal de Educação de Novo Hamburgo. A *Entrevistada A* respondeu que já possuiu duas matrículas e que em 2016 se exonerou de uma delas:

"para trabalhar em outro município com plano e salário melhores".

A *Entrevistada B* respondeu que sim e que os motivos são:

"plano de carreira, hora atividade na escola sem estrutura, dificuldades das gestões de escola de entenderem que também são professores e que não são eternos na direção".

O *Entrevistado C* afirma que:

"Diversas vezes, por observar que a escola em que atuava se posicionava retrogradamente acerca de temas polêmicos, mas necessários, como a laicidade da escola pública, a cultura e história afro e também indígena, a educação inclusiva...".

Novamente, nas três respostas percebe-se um equilíbrio entre fatores intrínsecos e extrínsecos, com uma sutil pendência para o primeiro: falta de condições adequadas de trabalho, problemas de gestão nas escolas, não reconhecimento do trabalho efetuado, mas sem deixar de mencionar a questão salarial. As autoras Veiga *et al* (2005, p. 162) consideram que: "atenção pedagógica, gestão escolar flexível e aberta, ações que envolvam a participação da comunidade e melhoria nas condições de trabalho do professor: salários, equipamentos e outros" contribuem para o sucesso escolar e a melhoria no rendimento escolar dos alunos.

4.1.3 Formação continuada

A frustração também ocorre em função das dificuldades de prosseguimento dos estudos, como Gatti (1997) destaca. Para a autora, os professores enfrentam obstáculos para a formação continuada, tanto financeiramente, como de falta de tempo, já que muitos precisam buscar outras atividades ou se desdobrar em mais de uma escola.

Nas entrevistas, destaca-se a unanimidade em considerar a formação continuada como peça-chave da qualificação profissional, tanto que os três entrevistados estão estudando no presente momento, conforme pode ser visto na apresentação de cada um. Libâneo (2004) afirma que a atualização e formação constantes são tarefas impostas aos professores pelas mudanças na sociedade oriundas pelo progresso tecnológico que refletem nas salas de aula. O *Entrevistado C*, traz alguns destes elementos destacados pelo autor ao responder sobre a importância da formação continuada, pois ela "[...] pode oxigenar, complementar ou acrescentar temas atuais à formação inicial do professor, promovendo reflexões e mudanças na sua atuação em sala de aula". Já a *Entrevistada A* vai além e afirma que "todo/a professor/a precisar ser pesquisador/a [...] Precisamos estranhar o olhar a todo o instante, e só a atualização constante pode nos proporcionar isso."

Ou seja, a experiência do dia-a-dia da escola traz elementos que podem ser analisados nas atividades formativas do professor e vice-e-versa, a formação

continuada aguça o olhar do professor para problematizar seu cotidiano. Próximo ao que Nóvoa (2017, p.1116) afirma, de alternância na formação docente, “com momentos de forte pendor teórico nas disciplinas e nas ciências da educação, seguidos de momentos de trabalho nas escolas, durante os quais se levantam novos problemas”.

4.1.4 Carreira e desempenho docente

A insatisfação profissional é consequência da desvalorização da social e econômica da profissão docente, ocorridas em função de salário, mas também por más condições de trabalho e falta de reconhecimento na carreira (LIBÂNEO, 2004). Os entrevistados também responderam sobre o que acreditam ser valorização da carreira. A *Entrevistava A* respondeu que “Valorização é a profissão ser reconhecida como imprescindível num país que tanto carece de Educação. Para isso, deve-se investir massivamente em excelentes condições de trabalho, plano de carreira decente e salários dignos.” Percebe-se o que Pimentel *et alii* (2009) entendem como a dificuldade da consolidação do professor como agente ativo na construção da representação social da sua função, já que uma das pautas a serem buscadas pelos professores, segundo a *Entrevistada A*, é lutar pelo reconhecimento da importância da profissão docente. O *Entrevistado C* respondei que “Valorização na carreira é promover a formação do professor, seja com algum auxílio específico, seja com alterações de nível (especialização, mestrado e doutorado), sem interstícios e com mudanças significativas de faixa salarial ou promovendo ações pontuais de formação.”

Os autores Barbosa Filho e Pessôa (2011) entendem que uma característica de um bom plano de carreira é que haja a elevação na diferença entre a remuneração inicial e final, como forma de incentivo aos professores para buscarem seus melhores desempenhos. A *Entrevistada B* aponta que “Valorizar é ofertar boas condições de trabalho que incluem boa estrutura física dos ambientes de trabalho e plano de carreira que valorize a formação.” Ou seja, retoma-se a ideia de adequação das condições de trabalho, tanto física, como de valorização na carreira, enfatizando a questão da formação.

Olhando por esta ótica, o que pensam os entrevistados sobre o Plano de Carreira vigente em Novo Hamburgo? A *Entrevistada A* afirma que conhece e que “Sinceramente, não vejo pontos positivos, uma vez que ele foi defasado há 10 anos. O plano de carreira atual oferta o mínimo dos mínimos. E não é possível se contentar com uma situação dessas.” Já a *Entrevistada B* complementa, afirmando que “O atual plano de carreira pouco valoriza a formação do professor, tanto pelo período do interstício quanto a percentual que é incorporado a mudança de nível. O não reconhecimento imediato e o percentual e o valor incorporado ao salário (5%), faz com que os servidores se sintam pouco motivados a continuar os estudos de pós graduação.”. O *Entrevistado C* responde que “Considero o atual plano de carreira ruim, pois coloca obstáculos à formação do professor: interstícios, índices insignificantes quando da mudança de nível, entre outros, deveria ser revisto, corrigindo-se estas mazelas.”

Os entrevistados foram questionados se recordam do processo de implantação deste novo plano, se lembram de alguma discussão prévia. As opiniões divergem um pouco quanto a ocorrência da discussão anterior, sendo que a *Entrevistada A* diz não ter ocorrido, ele “Foi imposto, aprovado e pronto”. Enquanto a *Entrevistada B* disse que ocorrera, porém foi, de acordo com suas palavras, “fictícia”,

pois “todos os argumentos e mudanças sugeridas pelos servidores não foram atendidas”. O *Entrevistado C* afirma não lembrar, mas “se houve, foi inócua”.

Ao serem questionados quanto aos pontos positivos do atual Plano de Carreira, praticamente todos dizem não perceber nenhuma, apenas a *Entrevistada B* faz uma única ponderação, dizendo que “o ponto positivo é ter um plano de carreira por si só”. Já pontos negativos, a lista é longa. A *Entrevistada A* vê “a grande desvalorização do/a profissional que atua na Educação Infantil e o não estímulo à formação continuada.”. A *Entrevistada B* menciona o fato de “que não valoriza de forma adequada a formação continuada, incluindo a Educação Infantil. Também não prevê o terço de hora atividade e a hora atividade a distância.”. O *Entrevistado C* lista como negativos “interstícios, índices de nível e classe ridículos, triênios que não impactam na remuneração, ausência de difícil acesso ou provimento, etc.”

A próxima tarefa é analisar o Plano de Carreira vigente, em comparação com o anterior e com os elementos levantados nestas entrevistas.

4.2 ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA

Conforme já exposto anteriormente, a proposta desta etapa é de realizar uma comparação entre as duas legislações, a vigente, da lei 2340/2011[9], e a anterior a esta, da Lei 336/2000, no tocante às possibilidades de progressão na carreira dos professores municipais. Serão analisadas situações em que a progressão é vedada, estrutura dos níveis, classes e padrões. Ao final, é feita a análise do desempenho dos professores com base nos números do IDEB referentes à Rede Municipal de Ensino.

4.2.1 Situações em que é vedada a progressão

Algumas situações a progressão, seja nível, classe, triênio ou padrão, é vedada. Isto ocorre quando há alguma infração disciplinar, falta injustificada, ou outro critério não cumprido. No antigo Plano de Carreira, da lei 336/2000, apenas as promoções por classe contêm pré-requisitos desta natureza:

> Art. 12 [...]
> a) não somar no interstício de seis anos, três ou mais penalidades de advertência;
> b) não sofrer no interstício acima, pena de suspensão disciplinar;
> c) não completar mais de cinco faltas injustificadas consecutivas ou mais de dez faltas injustificadas intercaladas, ao serviço, no referido interstício;
> d) não somar mais de dez atrasos no início da jornada laboral, por cada turno de trabalho, no interstício supra;
> e) não infringir disposição de Lei que expressamente comine os efeitos da interrupção e/ou suspensão da contagem do tempo de serviço do membro efetivo do Magistério, ou sempre que o mesmo for enquadrado naquelas hipóteses em que a Lei expressamente estabelece tal efeito interruptivo e/ou suspensivo;
> f) parecer favorável emitido por comissão paritária.

[9] No ano de 2017, foram feitas algumas alterações na legislação que contemplaram de forma parcial algumas reivindicações da categoria, como a diminuição do interstício para as alterações de nível de 5 (cinco) anos para 3 (três) anos; e o aumento da tolerância para a ocorrência de faltas injustificadas dentro do período, de modo que se perca o direito à progressão, que originalmente era nula e agora é de três faltas injustificadas. Nesta pesquisa, será utilizada a versão original da lei, pois as mudanças citadas são muito recentes e ainda não é possível verificar se trarão impactos positivos.

O atual plano, da lei 2340/2011, prevê os seguintes itens que valem para todas as progressões, tanto as horizontais como as verticais. O professor tem a progressão vedada caso no intervalo tempo considerado tiver sofrido uma pena administrativa de advertência ou suspensão, ou tiver uma falta injustificada. Ou seja, as penas administrativas de advertência e as faltas injustificadas perderam qualquer tolerância neste novo plano. No antigo, ainda era possível ser promovido tendo duas advertências, ou quatro faltas injustificadas consecutivas ou nove intercaladas dentro do período. Ressalta-se que apenas comprovante ou atestado médico justificam uma falta, em outros casos, é necessário ter o parecer da chefia imediata, que aceita a justificativa ou não.

Pode-se perceber um endurecimento de instrumentos de controle a partir do estabelecimento destes critérios. O que Nóvoa (1992) identifica como sendo um dos lados da disputa por um projeto de educação. Esta disputa se dá entre os que querem impor mais dispositivos de controle e de enquadramento e aqueles que desejam a valorização das pessoas e grupos que buscam lutar pela inovação nas escolas e nos sistemas educacionais.

4.2.2 Estrutura dos níveis

O próximo elementos de comparação serão as estruturas dos níveis previstas em cada legislação. No plano de carreira antigo, os professores eram enquadrados em níveis de acordo com sua habilitação, sendo seis ao total. Antes do primeiro nível tem-se os Professores Leigos, cargo já em extinção à época, em que estavam aqueles que não haviam formação em magistério, mas exerciam atividade docente. No Nível I, os que tem habilitação em magistério de curta duração; no II, que cursaram magistério com mais de três anos de duração mais estágio e cursos adicionais de 720 horas; no III, habilitação em curso superior em licenciatura de curta duração; no IV, realizaram curso superior em licenciatura plena; e no nível V, aqueles com pós-graduação obtida em curso de especialização na área da educação. A transposição de nível ocorria imediatamente após a comprovação da formação, sendo aplicado o índice de 10% no salário básico em cada nível transposto.

No novo plano, classificam-se as progressões funcionais em verticais, o Nível, e horizontais, a Classe. A estrutura dos níveis para professor está organizada da seguinte forma: são dois cargos que contemplam os professores de Educação Infantil, sendo um para que tem habilitação em Magistério e outro para quem já tem em curso superior. Outros dois cargos de professores são para o Ensino Fundamental, sendo um para as Séries Iniciais – 1º a 5º anos; e o outro para as Séries Finais – 6º a 9º anos, mas para ambos é necessária habilitação em curso superior.

Cada cargo é composto por quatro níveis, sendo que o ingresso é sempre feito no nível I, independente do indivíduo já possuir formação mais avançada em relação à mínima exigida. Com as mudanças realizadas com a aprovação deste novo plano de carreira, em 2011, também se implantou um intervalo entre cada transposição de nível, que é de cinco anos. E para solicitar a alteração de nível, além de cumprir os requisitos, esta nova legislação prevê que deve ter sido protocolado um pedido prévio desta mudança até o dia 30 de maio no ano anterior ao pedido em si. Estando todos os pré-requisitos de acordo, o servidor receberá um acréscimo nos vencimentos básicos de 5%.

Entre as diferenças entre como os níveis são organizados e transpostos entre os dois planos, destaca-se que o índice de reajuste em progressão na atual legislação é metade (5%) do que no plano anterior (10%). Outro elemento é que

anteriormente, o reconhecimento era imediato logo ao comprovar a habilitação. Com as alterações com o novo plano criou-se um interstício de cinco anos entre cada nível. Exemplificando, caso algum professor ingresse na Rede Municipal de Ensino com doutorado, só terá direito a esta progressão após passar por todas alterações anteriores, com o intervalo de cinco anos entre cada uma. Ou seja, demoraria 15 anos para finalmente ter seu doutorado reconhecido.

Certo que há de se considerar que no plano anterior não havia o reconhecimento do mestrado e do doutorado, além de iniciar a estruturação dos níveis com professores que nem formação em magistério teriam. Ainda considerava as licenciaturas curtas, comuns em tempos pretéritos. Ou seja, simbolizava, de certa forma, o cenário da época. Entretanto, esta diferença em não ter o reconhecimento do mestrado e doutorado era superada com o índice maior entre cada transposição, como já dito anteriormente. Mas as diferenças entre cada plano não ficam apenas nisto.

4.2.3 Triênios

No Plano 336/2000, as progressões por tempo de serviço recebem o nome de Padrão e ocorrem a cada três anos. O adicional aos vencimentos básicos ao professor é de 8%, recebidos tão logo são cumpridos os critérios de contagem do tempo de serviço, e são permitidas até 10 progressões durante sua vida funcional. Às progressões também são aplicados os critérios previstos no já citado artigo 12.

O atual plano de carreira também prevê um adicional por tempo de serviço, denominado triênio, que ocorre a cada três anos, acrescendo 3% ao salário básico. Assim como nos itens anteriores, é visível a diferença entre os dois planos, em que passou-se da aplicação de um índice de 8% para os atuais 3%. No final da carreira, e para quem teve os dez triênios possíveis, há uma diferença de 50% nos vencimentos, considerando apenas esta progressão.

4.2.4 Classes

As classes no plano em extinção correspondem à promoção por merecimento, sendo representadas por letras, de A até F, aplicando-se o índice de 6% ao salário básico entre cada promoção, imediatamente após cumprido o período de interstício, seis anos, e os critérios utilizados para avaliar o mérito, já citados anteriormente.

Também existe a previsão de antecipar a promoção, ou seja, não ser necessário aguardar seis anos. Isto ocorre quando o professor comprova a participação em cursos de aperfeiçoamento reconhecidos, com duração mínima de 200 horas/aula e pertinente com a área de atuação do servidor. Neste caso, a evolução nos vencimentos ocorre no mês seguinte ao que for comprovada tal participação.

As Classes no plano de carreira vigente são as progressões horizontais e são realizadas a cada cinco anos, em que se inicia na letra A, seguindo pelas B, C, D, E e Especial. Em cada progressão, há um aumento de 4% no salário básico, com exceção da última, a Especial, que é de 5%. Entretanto, além do fator tempo de serviço, é prevista na legislação a realização de uma avaliação de desempenho para a concessão da progressão de classe.

Analisando-os comparativamente, são consideráveis as diferenças quando se verificam às classes. Os índices de reajuste entre cada promoção também

diminuem pela metade com o novo plano de carreira. Antes era 8%, agora é 4%. Apenas na última promoção, para a Classe Especial, que é 5%. Percebe-se um elemento presente no antigo plano e que não é contemplado no novo. Antes era possível antecipar a promoção, ou seja, não esperar pelos cinco anos, sempre que fosse comprovada a participação em cursos de aperfeiçoamento. No atual plano de carreira não existe esta possibilidade. Havia, portanto, um explícito incentivo a formação continuada. Quanto ao merecimento, já que esta é uma ascensão que está vinculada ao mérito, no anterior, os critérios versavam sobre pontualidade, assiduidade e disciplina. No novo plano, os critérios são vagos e é aludida a realização de uma avaliação de desempenho, evento este ainda não registrado. Vaillant (2006) pondera que a aplicação de tais avaliações é praticamente nula. Arelaro *et al* (2014), chamam a atenção para o avanço da meritocracia e questionam se este é um processo para buscar melhorias da qualidade e eficiência ou se são artifícios para que a competitividade se sobreponha ao trabalho coletivo nas escolas.

4.2.5 Incentivos à qualificação profissional

Ambos os planos de carreira preveem incentivos à formação, aperfeiçoamento e qualificação, desde oferecendo cursos organizados pela Secretaria de Educação, seja com a liberação para estudos. Neste último caso, as licenças e liberações que envolvam cursos de capacitação, ou de graduação e pós-graduação, são condicionados à autorização do titular da Secretaria. Desta forma, não existe garantia de que se efetivem.

4.2.6 Considerações acerca do atual Plano de Carreira

O sentimento de desvalorização da formação com o atual plano de carreira faz com que aumente a insatisfação, já que o esforço não é recompensado (CARRELL & DITTRICH, 1978). Há nesta insatisfação, uma mescla de fatores extrínsecos e intrínsecos, sendo estes últimos a pesarem mais nesta balança (KLEIN & MASCARENHAS, 2016; VAILLANT, 2006). Entre os extrínsecos está a perda pecuniária com o passar dos anos, em função dos baixos índices entre cada progressão, o que diminui no atual plano a diferença entre a remuneração inicial e a final do professor, após conseguir todas as progressões, aumento remuneratório este que, segundo Barbosa Filho e Pessôa (2011), é determinante para incentivar o professor a melhorar seu desempenho. Como fatores intrínsecos, há a frustração por não ter reconhecida de forma imediata sua formação, elemento fundamental para que se busque atender às expectativas depositadas pela sociedade para a escola e, sobretudo, para os professores.

Além do mais, percebem-se obstáculos colocados entre as progressões, como a intolerância a faltas injustificadas, que geram uma sensação de vigilância constante. Segundo as orientações seguidas pelo setor de Recursos Humanos, a justificativa de falta se dá com a apresentação de comprovante ou atestado médico. Para qualquer outro caso, fica a cargo da direção da escola aceitar ou não tal justificativa. Desta forma, abre-se margem para que possíveis desavenças pessoais entre professores e membros da equipe diretiva possam se transformar em retaliações, ou permitir excessos e abuso de poder por parte destes últimos. É a implantação de dispositivos de controle e enquadramento se sobrepondo à construção coletiva da escola e da educação (NÓVOA, 1992).

4.3 ANÁLISE DE DESEMPENHO

A tarefa de analisar o desempenho docente na realidade do município de Novo Hamburgo se torna difícil em função da falta da realização de uma avaliação de desempenho em si. Desta forma, para se buscar realizar esta tarefa, recorreu-se aos números do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o município de Novo Hamburgo, entre os anos de 2005 a 2015. O IDEB é aferido a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Este índice é obtido através da média dos resultados da Prova Brasil, que é aplicada para todos os alunos dos 5ºs e 9ºs anos do Ensino Fundamental, e dos dados de aprovação escolar, coletados através do Censo Escolar. Assim, a análise de desempenho docente será feita, ainda que de forma superficial, de acordo com o desempenho discente.

Os dados obtidos para o Município de Novo Hamburgo, de acordo com o Portal do IDEB, são:

Tabela 1: Resultados do IDEB para a Rede Municipal de Novo Hamburgo para alunos da(o) 4ª série ou 5º ano (2005-2015)

4ª série / 5º ano	IDEB Observado					
Município	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**
Novo Hamburgo	4.4	4.8	4.8	5.4	5.6	5.6
	Metas Projetadas[10]					
	2007	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	
	4.5	4.8	5.2	5.5	5.8	

Fonte: INEP, 2015

Tabela 2: Resultados do IDEB para a Rede Municipal de Novo Hamburgo para alunos da(o) 8ª série ou 9º ano (2005-2015)

8ª série / 9º ano	IDEB Observado					
Município	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**
Novo Hamburgo	3.6	3.8	3.9	4.6	4.3	4.4
	Metas Projetadas					
	2007	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	
	3.7	3.8	4.1	4.5	4.9	

Fonte: INEP, 2015

[10] As metas projetadas aumentam em cada ano de aplicação de verificação do IDEB <www.ideb.inep.gov.br>.

Entre os alunos da 4ª série/5º ano, percebe-se que nos anos anteriores à troca do plano, 2007 e 2009, o índice foi maior que a meta projetada no primeiro ano e foram equivalentes no segundo. Após a troca do plano, observou-se que houve um crescimento nas notas nos dois anos de verificação subsequentes, 2011 e 2013, em que se obteve índice superior às metas projetadas. Em 2015, a nota obtida foi a mesma de 2013, não indicando queda de rendimento, mas não atingindo à meta projetada para o ano.

Nos alunos da 8ª série/9ºano, verificam-se notas acima das metas projetadas antes da alteração de plano de carreira, nos anos de 2007 e 2009. Após a troca do plano, observou-se que em 2011, que houve um salto em relação à nota anterior, 3,9 obtido em 2009, atingindo 4,6 e, portanto, ultrapassando a meta projetada. Nas duas próximas avaliações, 2013 e 2015, não se alcançou a meta projetada. Em 2013 houve uma queda na nota, de 4,6 para 4,3, e em 2015 notou-se uma sutil recuperação, atingindo o índice de 4,4.

Desta forma, não é possível constatar impactos no desempenho dos alunos, e consequentemente nos dos professores, das mudanças no plano de carreira, corroborando com o que outros estudos também constatam: de que os servidores públicos, sobretudo os professores, percebem a importância do seu trabalho e querem este reconhecimento, buscando realizar, de maneira geral, suas atividades de forma a atingi-lo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, constatou-se que a profissão docente busca atender às exigências que os tempos atuais lhes impõem. Alude-se que a atual sociedade é baseada no conhecimento e na informação, sendo depositada sobre a escola e os professores a maior parcela de responsabilidade no preparo das gerações futuras. Para se adequar a esta tarefa, os docentes se veem na necessidade de um aprimoramento profissional constante, uma contínua formação, que pode ser acadêmica, ou não. Apesar de que um dos principais objetivo deste aprimoramento seja conseguir mais subsídios para seu trabalho docente, os professores também esperam ser recompensados por tal esforço.

Não há comprovação de que a elevação da formação dos professores ocasiona à melhora no desempenho docente (e consequentemente discente). Porém, o inverso detém maios plausibilidade: professores sem formação adequada não contribuem com a qualidade na educação. Desta forma, nunca é demais que os gestores incentivem o aprimoramento profissional docente.

Entretanto, outros fatores integram esta equação que resulta em melhora no desempenho dos professores, como a satisfação profissional. A teoria da equidade nos mostra que os docentes, assim como outros profissionais, esperam ter seus esforços recompensados. Na área da educação, este esforço pode ser percebido nesta constante busca pelo aprimoramento profissional através da formação continuada docente. E a insatisfação se dá justamente ao não perceber que este esforço está sendo recompensado.

Os Planos de Carreira vieram com a tarefa de reverter este quadro. A pesquisa mostrou que a maioria das legislações sobre carreira nas esferas federal, estaduais e municipais trata de recompensar o tempo de serviço em detrimento a outros critérios, como o desempenho profissional. Ao mesmo tempo, esta pesquisa demonstrou as incertezas em relação às formas de avaliação deste desempenho, pois seus critérios são, em grande parte, subjetivos. Critérios que aparentemente são objetivos, mas na verdade não o são. Avaliar o desempenho docente através de uma análise fria dos números relativos ao desempenho discente esconde as especificidades que cada escola, situadas em regiões diversas, com características e públicos próprios. Os sistemas nacionais de avaliação discente são obtidos através da aplicação de provas padronizadas para todo o país, indiferentemente das características sociais, econômicas e culturais de cada localidade.

O caso de Novo Hamburgo nos mostra que mudanças em legislações que tratam da carreira podem ter interesse puramente financeiro, para contenção de gastos públicos, trazendo impactos na satisfação e na carreira. Esta é a conclusão que se chega ao se analisar comparativamente os dois Planos de Carreira, em que demonstram estarem com a razão aqueles que se sentem desvalorizados na sua formação e carreira. Como os reajustes em cada progressão é menor no atual plano, estima-se que a diferença salarial entre aqueles que estiverem no final da carreira, sendo de planos de carreira diferentes, será de mais de 50%.

Ao se postergar para até 15 anos para haver o reconhecimento da titulação do professo (no caso o Doutorado), o atual plano já repele praticamente de imediato quem se encontra nesta situação. Claro que há de se considerar que no plano antigo não havia níveis relativos ao mestrado e doutorado. Entretanto ele simbolizava, de certa forma, o cenário da época, em que muitos professores ainda cursavam licenciaturas de curta duração, por exemplo, e chegar à plena ou à especialização era o máximo que almejavam. Ressalta-se que a diferença de reajuste do salário básico

entre os níveis era maior no antigo plano do que no atual, criando um abismo entre professores vigidos por cada plano.

A antecipação da promoção que estava presente no plano antigo, deixou de estar no atual. Com a antecipação não era preciso espera pelos cinco anos para ser promovido, pois ela ocorria quando fosse comprovada a participação em cursos de aperfeiçoamento. Esta medida pode ser entendida como um incentivo à formação continuada.

O novo plano ainda traz um elemento que pode ser considerado uma inovação, enquadrando-se dentro das mudanças aludidas por alguns autores trabalhados: a progressão na carreira vinculada à avaliação de desempenho. Entretanto, não há registros da aplicação desta avaliação até o presente momento.

O atual plano ocasiona, portanto, um sentimento de desvalorização, que amplia a insatisfação profissional, já que o esforço com a formação contínua não é recompensado. Também já dito anteriormente, existe uma mistura de fatores extrínsecos e intrínsecos para formar esta insatisfação. Desde a desvalorização salarial com o passar dos anos, na frustração de não ter a titulação e a formação reconhecida. A insatisfação também ocorre pelos dispositivos de controle, já que o atual plano coloca alguns critérios que podem ser considerados como tal: como vedar a progressão caso se tenha uma falta injustificada. Isto gera uma sensação de vigilância constante, abrindo-se margem para desavenças entre professores e gestores de escolas, já que a estes caberá informar a Secretaria de Educação destas faltas injustificadas.

Constatada a insatisfação, ela interfere no desempenho dos professores? Mesmo com a falta de consenso em relação a qual critério a ser utilizado e com s inexistência de avaliações de desempenho na Rede Municipal, se levantaram os resultados do IDEB para verificar se há impactos perceptíveis no desempenho discente, principalmente dentro do período da troca do Plano de Carreira e posteriormente.

Entretanto, esta insatisfação com o atual plano de carreira interfere no desempenho dos professores da Rede Municipal de Novo Hamburgo? De uma forma geral, percebe-se que o atual Plano de Carreira privilegia a variante temporal em detrimento a outros fatores ligados ao desempenho do professor, que para Casassus (2002), Barbosa Filho e Pessôa (2011) e Vaillant (2006) consideram insuficiente para a constituição de um bom Plano de Carreira. Entretanto, Pimentel, Palazzo e Silveira (2009) ponderam que não existe consenso sobre quais critérios a serem utilizados para se avaliar o desempenho profissional docente. Como no município não há registros de nenhuma avaliação realizada, pelo menos explicitamente, com os professores[11], considerou-se outra metodologia que pode ser utilizada pelos gestores: a avaliação do desempenho docente atrelada ao dos discentes (ARELARO *et al*, 2014). Entretanto, a utilização dos resultados discentes para se aferir o desempenho docente não é um consenso entre os autores trabalhador, pois existe quem acredita que a variável satisfação/insatisfação profissional interfere no desempenho dos alunos, como Casassus (2002), e aqueles que acreditam que não há esta influência, como Mello e Souza (2005) e Nunes e Oliveira (2017).

Através da análise do IDEB, ainda que superficial, como já afirmado anteriormente, não é possível verificar impactos consideráveis que a alteração no

[11] Os professores que estão no período de estágio probatório passam por avaliações periódicas, entretanto não são a estas que se faz referência quando se abordam as avaliações de desempenho previstas para progressões na carreira.

Plano de Carreira trouxe no desempenho dos alunos, o que reflete, de certa forma, o desempenho de seus professores. Os efeitos possivelmente devem ser sentidos mais a longo prazo do que a curto ou médio. Entretanto, a atual nulidade de impactos no desempenho discente pode significar o que alguns autores trabalhados já citaram, que o reconhecimento social que os professores buscam ao executar sua tarefa acaba por ser mais relevante do que fatores econômicos em si. Ou seja, existe a insatisfação, porém ao enxergarem a importância ao seu trabalho, os docentes buscam ferramentas para poder exercê-lo de modo a obter este reconhecimento. Neste interim, outra conclusão que se pode obter é a que a insatisfação com o atual Plano de Carreira é em função da remuneração, mas também na falta de reconhecimento do esforço despendido para aprimorar seu trabalho. Algumas questões ficam abertas para discussões futuras, como quais serão as consequências a médio e longo prazo para a educação (e outros serviços públicos) após estas mudanças relatadas em Novo Hamburgo? Continuarão os professores a buscarem por formação continuada sem o devido incentivo? É possível uma análise mais densa do desempenho docente com os dados acessíveis atualmente? Como as políticas de austeridade implantadas pelos governos, tanto com as que foram objeto de pesquisa neste trabalho, como com a Emenda Constitucional número 95/2016, que limita os gastos públicos por 20 anos, impactarão em serviços públicos essenciais?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Profissionalização do serviço público federal. In: ANDRADE, Regis de C. *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*. Brasília: Enap, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. v. 2.

ANDRÉ, Marli. Políticas de valorização do trabalho docente no Brasil: algumas Questões. In: *Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro*, v. 23, n. 86, p. 213-230, jan./mar. 2015.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; SOUZA, Nilson Alves de; SANTOS, Kátia Aparecida. Condições do trabalho docente: uma análise da carreira na rede municipal de ensino de São Paulo. In: *Rev. bras. Estud. pedagog*. (online), Brasília, v. 95, n. 239, p. 197-217, jan./abr. 2014.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel de Abreu. A carreira de professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul, In: *RAP* — Rio de Janeiro 45(4):965-1001, jul./ago. 2011.

CARRELL, Michael; DITTRICH, John. Equity theory: the recent literature, methodological considerations and new directions. In: *Academy of Management Review*, v. 3, n. 2, p. 202-210, 1978.

CASASSUS, J. *A escola e a desigualdade*. Brasília, DF: Ed. Plano, 2002.

FRANÇA, Magna; FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. O Conselho Nacional de Educação e as Diretrizes para a Carreira do Magistério Público da Educação Básica. In: *INTERFACE* – Natal/RN – v. 7 – n. 1 –jan./jun. 2010.

GATTI, B. A. *Formação de professores e carreira: problemas e movimentos de renovação*. Campinas: Autores Associados, 1997.

KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. In: *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 50(1):17-39, jan./fev. 2016.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola*. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

MELLO E SOUZA, A. Determinantes da aprendizagem em escolas municipais. In: *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 49, p. 413-434, out./dez. 2005.
NÓVOA, António. Formação continuada e profissão docente. In: NÓVOA, A. (coord.). *Os professores e a sua formação*, Lisboa, Col. Temas da Educação, Publ. Dom Quixote, p. 15-34, 1992.

_____. Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. In: *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v.47 n.166 p.1106-1133 out./dez. 2017.

NUNES, Claudio Pinto; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. In: *Educ. Pesqui*., São Paulo, v. 43, n.1, p. 65-80, jan./mar. 2017.

PALAZZO, Janete; GOMES, Candido Alberto. Plano de carreira e avaliação dos professores: encontros e desencontros. In: *Ensaio: aval. pol. públ.Educ*., Rio de Janeiro, v. 17, n. 63, p. 205-234, abr./jun. 2009.

PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo; PALAZZO, Janete; OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de. Os planos de carreira premiam os melhores professores? In: *Ensaio: aval. pol. públ. Educ*., Rio de Janeiro, v. 17, n. 63, p. 355-380, abr./jun. 2009.

TACHIZAWA, T.; ANDRADE, R. O. B. Gestão de instituições de ensino. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VAILLANT , D. Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: Políticas en Lationoamérica. In: *Revista Educación*, Madrid, n. 340, 2006, p. 117-140.

VEIGA, Laura da; LEITE Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira e DUARTE, Vanda Catarina. Qualificação, Competência Técnica e Inovação no Ofício Docente para a Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental, In: *RAC*, v. 9, n. 3, Jul./Set. 2005: 143-167.

UNIVERSIDADE FEDERALDO RIO GRANDE DO SUL – FURG
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
PÓLO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS

ANÁLISE DO SETOR DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM SANTANA DO LIVRAMENTO

Gisele Cardoso Rodrigues

Santana do Livramento, RS, Brasil
2018

Gisele Cardoso Rodrigues

ANÁLISE DO SETOR DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal à distância da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), como requisito parcial para obtenção do grau de Pós-graduado em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Tiarajú Alves de Freitas

Santana do Livramento, RS, Brasil
2018

Gisele Cardoso Rodrigues

ANÁLISE DO SETOR DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal à distância da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), como requisito parcial para obtenção do grau de Pós-graduado em Gestão Pública Municipal.

Data da aprovação: _____,_____de_____de_____.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Tiaraju Alves de Freitas
(Orientador- Universidade Federal de Rio Grande)

_____

Prof. Dr. Gibran da Silva Teixeira
(Universidade Federal de Rio Grande)

Dedico este trabalho as minhas filhas Fernanda e Luísa, meu esposo Cleiton e minha mãe Elaine, pelo auxílio e compreensão na concretização desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar, pois sem ele esse sonho não seria realizado. Agradeço também aos meus amigos e familiares e amigos pelo apoio recebido durante esta jornada.

Aos professores e representantes da universidade que se dispuseram a responder a todas as questões para a realização deste trabalho, em especial ao meu orientador Professor Dr.Tiaraju de Freitas que esteve disponível e incansavelmente ajudou na conclusão deste trabalho.

Aos funcionários dos setores da prefeitura Municipal, que contribuíram com informações necessárias para a concretização do presente trabalho.

A todos os meus companheiros de pós-graduação pelo companheirismo durante esta jornada.

“Combati o bom combate, completei a carreira, guardei a fé.”
(II Tim. 4:7)

RESUMO

Este estudo tem por objetivo verificar a organização atual do setor de alimentação escolar de Santana do Livramento. Por meio da observação e entrevista aplicada aos funcionários deste setor, verificar a infraestrutura, etapas realizadas da compra até a estocagem dos materiais, identificando as principais falhas decorrentes desse processo para análise. Os resultados obtidos no período de três meses de estágio a contar de dezembro de 2017 a março de 2018 indicaram a existência de vários motivos que causam a falta de estrutura do local, provocando falhas no controle de estoque e dificultando o trabalho dos funcionários.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Estoque. Setor Público.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Disposição das mercadorias no depósito da alimentação escolar.

LISTA DE SIGLAS

MEC – Ministério de Educação

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

FNDE – Fundo Nacional de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 REFERENCIAL TEÓRICO 13

2.1 Origem, funções e características da Alimentação escolar 14

2.1.1 PNAE 14

2.1.2 Papel do nutricionista na Alimentação Escolar 15

2.1.3 CAE 16

3 METODOLOGIA 16

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS 19

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 25

6 REFERÊNCIAS 27

7 APÊNDICE 29

8 ANEXOS 30

1 INTRODUÇÃO

A questão da alimentação, e da fome não pode ser olhada exclusivamente em sua dimensão econômica (acesso à renda), alimentar (disponibilidade de alimentos) ou biológica (estado nutricional). O ato de se alimentar e alimentar familiares e amigos é uma das atividades humanas que mais reflete a enorme riqueza do processo histórico de construção das relações sociais que se constituem no que podemos chamar de “humanidade”, com toda a sua diversidade, e que está intrinsecamente ligado à identidade cultural de cada povo ou grupo social. (Valente, 2002).

Pode-se dessa forma dizer que o tema da educação alimentar e nutricional é central em todos os lugares e que dessa forma a escola se torna um agente fundamental nesse sentido. As instituições educacionais acompanham as diversas fases do desenvolvimento desde a primeira infância, etapa em que começam a se moldar os hábitos alimentares que repercutirão por toda a vida.

Philippi et al (2000 apud CAVALCANTI, 2009, p. 23) afirmam que “É importante trabalhar o tema alimentação e nutrição nas escolas em decorrência do papel da alimentação na prevenção de doenças e na manutenção na qualidade de vida. A escola, portanto, deve buscar qualidade máxima, não só no ensino, mas também nas atividades que ali são desenvolvidos, como alimentação”

Segundo resolução do FNDE as unidades escolares que atuam integralmente devem atender, no mínimo, 70% das necessidades nutricionais diárias das crianças e adolescentes, distribuídas em pelo menos três refeições. O artigo 14 da mesma resolução traz diretrizes de como deve ser planejado o cardápio escolar que, por sua vez, deve considerar a cultura e os hábitos alimentares locais. O presente trabalho então propõe-se a analisar o setor de alimentação escolar de Santana do Livramento como um todo, identificando pontos positivos e negativos para possíveis melhorias e melhor atendimento a essas necessidades descritas nas leis acima citadas.

O objetivo principal desse trabalho é identificar as condições atuais do setor de alimentação escolar de Santana do Livramento (RS), e propor melhorias.

Identificar falhas existentes na atual organização do setor; propor sugestões de organização para o processo e operacionalização do setor bem como aplicar questionário com funcionários do setor de Alimentação Escolar também são objetivos do presente trabalho, pois o desenvolvimento de um local depende de uma boa gestão administrativa com pessoas qualificadas e comprometidas com a questão. Quando se trata de um setor público observa-se a necessidade de adaptar estas características para um melhor desempenho da organização onde atua.

A gestão de um setor é objeto de planejamento, tanto no setor privado como no setor público, e, neste último apresenta grande importância por envolver recursos que se direcionam ao atendimento das necessidades da população. Segundo Araújo (2010, p. 27), “embora os recursos públicos seja escasso frente ás necessidades, não raramente os programas de governo falham em alcançar os resultados desejados mais por deficiência na gestão do que carência de recursos”.

Desta forma, este trabalho justifica-se pelo fato de ter como objetivo identificar possíveis melhorias para o setor de alimentação escolar da Secretaria Municipal de Educação de Santana do Livramento.

Na introdução foi exposto o problema de pesquisa que é a análise atual da alimentação escolar. No referencial teórico foi feita uma pesquisa bibliográfica para dar suporte ao trabalho, primeiramente com um conceito de alimentação escolar juntamente com conceito de PNAE, CAE e salientando o papel do nutricionista. A metodologia apresenta os procedimentos científicos necessários para a busca de dados para atender os objetivos deste trabalho. Através da análise de dados, busca-se identificar as falhas existentes, mostrando as mudanças possíveis e necessárias para uma nova visão de alimentação escolar. Na conclusão é feita uma análise da situação atual em que o setor se encontra indicando pontos positivos e negativos dos mecanismos utilizados, propondo melhorias de forma que o trabalho seja feito de forma eficiente e os recursos disponíveis sejam usados de forma racional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo apresentam-se os fundamentos teóricos que servirão de base para este trabalho. Apresenta-se, primeiramente, o conceito de alimentação escolar, origens, funções e características, logo após os procedimentos utilizados no setor com base em conceitos técnicos pertinentes e a descrição do histórico referente à alimentação escolar no município.

2.1 Origens, funções e característica da Alimentação escolar

2.1.1 PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1955 com o nome de Campanha da Merenda Escolar, pelo Decreto n° 37.106 (31/03/1955), subordinado ao (MEC). Após alterações no nome passou a se chamar Programa de Alimentação Escolar, incorporado ao (FNDE) em 1997. O FNDE é responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução do Programa.

O PNAE é o programa sócio educacional com maior história no campo de Segurança Alimentar e Nutricional do país, e um dos maiores programa de alimentação escolar do mundo.

Especialistas defendem que as escolas lidem com o momento da alimentação como uma extensão da proposta pedagógica. Para tanto, além de orientação, a formação dos hábitos alimentares saudáveis deve buscar o diálogo com os valores culturais, sociais e afetivos.

O programa também é de assistência financeira suplementar visando uma refeição diária aos alunos beneficiários. A origem do mesmo está por meados de 1.954, com a Campanha da Merenda Escolar, no governo de Getúlio Vargas.

No que diz respeito ao gerenciamento do programa estão envolvidos diretamente no processo, União, Estados, Municípios, Conselhos e estabelecimentos de ensino

É importante destacar que um dos objetivos do programa é suprir as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários, através da oferta de no mínimo uma refeição diária, visando atender os requisitos nutricionais referentes ao período em que este se encontra na escola. Além disso, tem como objetivos melhorar as condições fisiológicas do aluno, de forma a contribuir para a melhoria do desempenho escolar; promover a educação nutricional no âmbito da escola, de forma a reforçar a aquisição de bons hábitos alimentares; reduzir a evasão e a repetência escolar.

O FNDE utiliza como base para o cálculo do recurso a ser transferido ao município e aos Estados, a clientela oficial cadastrada no Censo Escolar do ano anterior.

A base de cálculo para determinação do recurso mensal é a seguinte: Valor do recurso mensal = Nº de Alunos constantes no Censo X 20 dias de atendimento.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é financiado com recursos do Tesouro Nacional. Os recursos financeiros são transferidos em parcelas mensais e iguais de fevereiro à novembro, considerando o número médio de 20 dias letivos.

O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno depende da modalidade de ensino: Creches: R$ 1,07, pré-escola: R$ 0,53, escolas indígenas e quilombolas: R$ 0,64, ensino fundamental e médio: R$ 0,36, educação de jovens e adultos: R$ 0,32, ensino integral: R$ 1,07.

Ainda são repassados valores referentes ao programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R$ 2,00 e alunos que freqüentam o Atendimento Educacional Especializado no contra turno: R$ 0,53.

Com a Lei nº 11.947, de 2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

A escola beneficiária precisa estar cadastrada no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC).

As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos, são consideradas integrantes da rede pública de ensino.

É importante destacar que de acordo com Oliveira (1998 apud CAVALCANTI, 2009, p. 19): O consumo alimentar inadequado, por períodos prolongados, resulta em esgotamento das reservas orgânicas de micronutrientes, trazendo como conseqüência para as crianças e adolescentes retardo no desenvolvimento, redução na atividade física, diminuição na capacidade de aprendizagem, baixa resistência as infecções e maior suscetibilidade a doenças.

Podemos observar em várias pesquisas que a alimentação realmente influência no desenvolvimento de aprendizagem da criança. Segundo Cavalcanti (2009, p. 28) “a infância corresponde ao período de formação dos hábitos nutricionais da vida adulta. É nessa fase que se fundam as bases para uma alimentação balanceada e saudável”

E ainda de acordo com o Programa Nacional de Alimentação escolar este busca formar segurança alimentar e nutricional, oferecer hábitos alimentares saudáveis e refeições saudáveis que cubra no mínimo 20% das necessidades nutricionais de acordo com a faixa etária durante o período de permanência do aluno na escola. O papel da escola é fundamental na formação dos hábitos de vida dos estudantes e é responsável pelo conteúdo educativo global, inclusive do ponto de vista nutricional, pois as conseqüências da alimentação inadequada nesta idade podem caracterizar uma diminuição no aproveitamento do aluno. (OCHSENHOFER, 2000 apud ALMEIDA, 2012, p. 22).

2.1.2 O papel do nutricionista na Alimentação Escolar

A atuação do nutricionista nesses programas é garantida pela legislação atual, colocando esse profissional como o responsável técnico (RT) junto ao governo federal, especialmente na elaboração de cardápios. O Conselho Federal dos Nutricionistas (CFN) também garante essa atuação, por meio de resoluções específicas.

O nutricionista tem inúmeras atividades a desempenhar neste programa, quer seja funcionário da prefeitura ou Estado seu papel é extremamente abrangente, pois pode e deve atuar em vários níveis da gestão desse programa, tais como: Definição dos parâmetros nutricionais, planejamento de cardápios: programação, supervisão, treinamento, análise de valor nutritivo, avaliação, testes de aceitabilidade, educação alimentar e nutricional.

É importante observar que o cardápio escolar deve ser elaborado por nutricionista, respeitando os hábitos alimentares locais e culturais, atendendo as necessidades nutricionais específicas, conforme percentuais mínimos estabelecidos no artigo 14 da Resolução nº 26/2013.

2.1.3 CAE

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) existe desde 2000 para fiscalizar os recursos federais destinados à merenda escolar e garantir as boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. Instituído por medida provisória, posteriormente ele passou a ser previsto pela lei nº 11.947/2009, que regulamenta a Alimentação Escolar. Sua criação está relacionada à descentralização dos repasses do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Ministério de Educação (MEC), que passaram a ser feitos diretamente aos municípios e estados sem a necessidade da realização de convênios e acordos similares, visando dar maior agilidade ao processo.

Composto de representantes da sociedade civil, de trabalhadores da Educação, de pais e de alunos, cabe ao órgão analisar uma série de ações, que incluem desde a produção dos alimentos até a prestação de contas dos gastos relacionados ao assunto. Também é tarefa do CAE emitir um parecer anual sobre o uso desses recursos pela rede de ensino, pois é com base nesse relatório que será determinada a continuidade ou a interrupção dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, apresentam-se as diversas etapas desenvolvidas para o

alcance dos objetivos. Segundo Marconi e Lakatos (2008), método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e autonomia, permite alcançar os objetivos, traçando o caminho a ser seguido detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Segundo Gil (2008), método é o caminho para se chegar a determinado fim e método científico é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Trata-se de um estudo de caso realizado no setor de alimentação escolar localizado no Rio Grande do Sul que é responsável pela distribuição de gêneros alimentícios para todas as escolas da rede municipal de educação.

Segundo Gil (2008, pág. 57) "o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado".

Segundo Yin (2005, pág. 33) o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

A proposta desse trabalho foi analisar a atual situação do setor, estimulando as transformações necessárias e o bom uso dos recursos disponíveis. A partir deste optou-se pelo estudo de caso o que permite um estudo mais amplo sobre o tema.

Esta pesquisa classifica-se como um estudo de caso de natureza aplicada, com abordagens que caracterizam a pesquisa como exploratória e explicativa.

“Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, acerca de determinado fato. Esse tipo de pesquisa é realizado quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionais” (GIL, 2008, p. 27).

A pesquisa qualitativa também foi escolhida por envolver a utilização de dados obtidos no setor através de análise dos documentos e do espaço físico, bem como entrevista que subsidiaram a condução da pesquisa.

As informações dos servidores serviram como base para a investigação, através de entrevista não estruturada. Para Andrade (1999), a entrevista não estruturada seria uma conversa informal proporcionando liberdade ao entrevistado.

Durante o período de três meses, no qual se realizou o estudo no Setor da Secretaria Municipal de Educação de Santana do Livramento, analisou-se o processo em um todo desde a demanda até a aquisição e distribuição de gêneros alimentícios e o espaço disponibilizado no almoxarifado da Alimentação. Para tanto a primeira etapa do trabalho realizando entrevista aos servidores por meio de aplicação de questionário (Anexo1). Priorizou-se também a análise através de pesquisa documental, bem como na observação do espaço e forma de organização de seus as quais se obteve dados considerados suficientes para a conclusão da investigação.

Na pesquisa documental, segundo Severino (2007, p.216), “[...] os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise”.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com análise realizada e conforme resposta do questionário aplicado descreve-se a seguir os primeiros resultados bem como a caracterização dos funcionários da parte administrativa do setor de alimentação, onde a fim de preservar a identidade dos quatro funcionários do setor, identificou-se, os mesmos, como A,B,C e D.

Tabela 1: Caracterização dos funcionários entrevistados no setor de almoxarifado da SME de Santana do Livramento (RS).

Entrevistado	Idade	Sexo	Tempo de serviço no setor	Função	Concurso ou contrato
A	33 anos	Feminino	2 anos	Nutricionista	Concurso
B	35 anos	Feminino	2 anos	Chefe	Concurso
C	44 anos	Masculino	15 anos	Nutricionista	Concurso
D	38 anos	Feminino	1 anos	Aux adm	Concurso

Fonte: Elaboração própria (2018).

Na Tabela 1, pode-se observar que os trabalhadores deste setor têm idade entre 33 e 38 anos, sendo que o tempo de serviço oscila entre 2 a 15 anos e todos são concursados, inclusive os demais funcionários da equipe de alimentação escolar que não participaram da entrevista também são concursados.

De acordo com entrevista, C relata que o cardápio é realizado ou revisado anualmente e que pelo número de alunos há apenas dois nutricionistas (sendo que a recomendação seria de no mínimo quatro para atender toda rede). As visitas periódicas as escolas são difíceis de serem realizadas. Ressalta também que os pedidos são feitos com a antecedência determinada, porém por falta de pagamento da Secretaria da Fazenda alguns itens acabam faltando no referido cardápio. Dentre

as funções que a escola deve apresentar em relação ao controle da merenda está o diário nutricional que contém informações diárias a respeito das preparações e quantidades e um relatório mensal de consumo entregue na Secretaria de Educação. Quanto às formações estas são realizadas no mínimo uma vez por ano. Quanto ao valor gasto com gêneros alimentícios estes chegaram a aproximadamente R$ 1.700.000,00 em 2017 conforme relatório do setor de contabilidade (em anexo).

A questão da agricultura familiar é bastante complicada uma vez que a recomendação é que se compre no mínimo 30% do repasse total. Isso nunca é alcançado por diversos motivos entre eles a burocracia no setor de contabilidade e fazenda, situações de emergência onde os produtores não conseguem cumprir o contrato.

De acordo com as entrevista realizadas através de um questionário com os funcionários do setor, em relação a forma de como realizavam os pedidos e posterior entrega, apenas (A), nutricionista, relatou que para os pedido do processo licitatório, primeiramente, faz-se uma estimativa, baseado no número de alunos atendidos pela rede

Logo, a seguir, elabora-se uma relação de itens, com sua devida especificação, sendo estes para o abastecimento durante 10 meses, envia ao Secretário Municipal, o qual autoriza e envia ao setor de contabilidade da respectiva secretaria para que seja enviada a Secretaria da Fazenda. Após a conclusão do processo licitatório o setor recebe uma cópia da ata de registro de preços a fim de realizar os pedidos de empenhos, os quais passam pelo mesmo processo do pedido para licitação até chegar a secretaria responsável pela elaboração dos mesmos e encaminhamento as respectivas empresas responsáveis pelas entregas.

É importante salientar que o número total de itens solicitados na licitação é dividido em três pedidos de empenho e que a mesma é dividida da seguinte forma: Educação Infantil (17 creches), Ensino Fundamental (30 escolas), Gabinete, Centro de inclusão digital (CID) e Universidade Aberta do Brasil (UAB). O setor também fornece gêneros alimentícios para as Escolas Conveniadas (10) do Estado que entram com a estrutura e o Município com professores e serviços em

salas de pré escola. Também abastece escolas filantrópicas (3).

Com a resposta acima descrita apenas por um funcionário percebe-se que o processo é bastante complicado e que em relação a quantidade de escolas e setores o número de funcionários é insuficiente.

Sabe-se que quando um material chega num setor público o mesmo deverá ser recebido por uma Comissão, o que fica claro nas falas a seguir:

> "Após conclusão e envio dos empenhos às empresas, a mesma tem um prazo para a entrega do material solicitado, este que ao chegar ao setor é conferido pela "Comissão de Recebimento e Controle de Materiais Licitados, formada por cinco integrantes, onde no mínimo três devem realizar o recebimento".(B)

O mesmo afirma o funcionário (C), que relata:

> "Durante o recebimento são analisadas Nota Fiscal, Empenho e Ata de Registro, onde todos devem estar em concordância, logo após é feita a conferência do material, que além de estar na quantidade solicitada deve estar com prazo de validade em dia e de acordo com as especificações contidas no referido empenho, estando tudo de acordo a comissão elabora uma Ata de Recebimento de Materiais, que pode ser total ou parcial e deve conter todos os dados da empresa, da prefeitura municipal, dos documentos elaborados para a compra e da nota fiscal, essa ata é encaminhada ao setor de contabilidade que as encaminha a Secretaria da Fazenda para pagamento." (D)

> "A Comissão tem, além da responsabilidade de receber o material, comunicar ao setor competente qualquer ocorrência durante o processo, como por exemplo, a não entrega do material no prazo estipulado em ata de registro" (D)

É possível perceber na fala dos entrevistados que é dada entrada nos materiais recebidos, os quais são distribuídos as escolas com a mesma nomenclatura a qual foram solicitados.

> " O material de um não pode ser destinado a outro, exemplo: material da Ed. Infantil sendo entregue ao Ensino Fundamental." (D).

Sabe-se da carência existente para nortear as atividades inerentes aos recebimentos, porém espera-se que quem desempenhe essa função, o faça com seriedade e com o ânimo para que esta seja satisfatória em todos os sentidos, pois é entre o contrato e o recebimento, dá-se a execução. E a esse respeito impõe o art. 67 de Lei nº 8.666/93: "A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado".

Analisou-se também a infra-estruturar disponível a SME de Santana do Livramento que segundo relato dos funcionários, o prédio onde está localizado o depósito é alugado e distante da parte administrativa do mesmo que está localizada na parte central da cidade. Observa-se esse relato nas afirmações a seguir:

> "O motivo do aluguel impede que a administração municipal realize reformas, no intuito de organizar a infraestrutura necessária ao setor, e por ser distante do restante do setor a comunicação é complicada" (B).

> "Por ser alugado o prédio a referida estrutura foi organizada da seguinte forma: Os alimentos são estocados sendo dada saída primeiramente aos de menor validade. Por possuir escadas, os alimentos mais pesados e de maior saída ficam próximos à entrada (B).

Na verificação dos materiais observou-se que não existe um sistema de codificação dos mesmos, verificou-se a falta de um mapa de localização, bem como de placas de indicação, não existindo também, fichas de prateleira como mostra a Figura 1, a seguir.



Figura 1: Disposição dos alimentos nas prateleiras do Setor de alimentação escolar da SME de Santana do Livramento.

Fonte: Elaboração própria (2018).

O sistema de distribuição de prateleiras deveria ser ampliado. Percebe-se ainda, pela (Figura1), que o material está empilhado, não ficando afastado das estruturas laterais do prédio, sendo que as normas da ABNT regem que devem ficar a uma distância de pelo menos 50 cm. O armazenamento em prateleiras é uma das formas mais organizadas de estocar os materiais e estabelecer sobre eles um controle de estoque, para oferecer fácil alcance, visualização do material e conforto ao trabalhador.

Para Cury (2006), o layout corresponde ao arranjo dos diversos postos de trabalho nos espaços existentes na organização, envolvendo, além da preocupação de melhor adaptar as pessoas ao ambiente de trabalho. Segundo a natureza da atividade, ou seja, se percebe nitidamente que nesse ambiente não existe essa preocupação.

O setor não possui maquinários para carga e descarga, sendo tudo feito de forma braçal, pelos funcionários do setor.

Observa-se ainda, que as prateleiras não estão dispostas de forma correta, dificultando a passagem dos funcionários com determinados materiais.

Segundo Martins (2006), para um depósito organizado são necessárias informações sobre especificações e características do produto, quantidades de produtos e de materiais, seqüência de operações e de montagem. Ainda, é necessário para cada equipamento, incluindo espaço para movimentação do operador, estoques e manutenção e informação sobre o recebimento, expedição, estocagem de matérias primas, produtos e transportes para se obter um bom resultado.

Em relação à vistoria que indicasse a utilização de algum tipo de técnica de controle de estoque, foi verificada a utilização de fichas de saída, na tentativa de realizar um inventário mensal e, posteriormente, ao final do ano uma relatório anual, sendo que a contagem das fichas descritas é feita de forma manual, haja vista que o setor não possui um programa de controle de estoque , o que dificulta muito o trabalho dos funcionários.

O *layout* do depósito não oferece condições para que a eficiência no controle de estoque seja efetivada.

De acordo com Dias (1993, p. 29), inicialmente deve-se determinar o que permanecerá em estoque e o momento que deverá ser reabastecido, quanto estoque será necessário para um período predeterminado e posteriormente identificar e retirar do estoque os itens obsoletos e danificados.

Vale ressaltar, que em qualquer ambiente de trabalho os locais de armazenagens devem ser mantidos limpos e periodicamente higienizados, e desinfetados, livres de todos os tipos de resíduos.

Considerando que o depósito deve ser um lugar amplo e bem organizado, com pessoas executando tarefas integradas e seguras, como já foi citado pelos autores acima, percebe-se que deveriam ser adotadas medidas de reestruturação do mesmo, as quais possam garantir um trabalho eficiente e seguro.

Das condições gerais das instalações, atenta-se para a ocorrência de várias precariedades, entre estas infiltrações de águas pluviais, furos no telhado também foram constatados bem como vidros quebrados.

O prédio de localização do depósito da alimentação deveria ser pensado em um local de propriedade da Prefeitura Municipal, ou local que estivesse disposto a realizar as adequações necessárias as suas atividades.

Constatou-se ainda, que seria de relevante importância, o depósito contar com maquinário específico para carga e descarga de materiais, assim como com um programa de controle de estoque. Ressalta-se que um programa de controle de estoques, auxiliará os funcionários de forma eficiente, onde relatórios de estoque poderão ser atualizados diariamente e relatório mensal, com precisão nos números fornecidos.

Dessa forma, as principais causas da desestruturação desse setor, de acordo com os dados obtidos, foram de que o prédio é alugado, impedindo reformas que adéqüem o local ao setor ali instalado, onde não existe sistema de codificação de materiais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivos identificar os problemas enfrentados pelo setor de Alimentação escolar da Secretaria Municipal de Educação, proporcionando um debate mais amplo a respeito da organização e do espaço físico deste setor.

O tipo de pesquisa utilizada foi exploratória no que tange à revisão bibliográfica e contou com a aplicação de um questionário no setor envolvido. Não ocorreram limitações no decorrer da aplicação do questionário nem da coleta das demais informações, sendo que os resultados obtidos acerca da investigação auxiliaram no esclarecimento das questões inicialmente propostas.

Observou-se que a falta de estrutura no setor, provoca falhas no controle de estoque e dificultando a eficiência do trabalho dos funcionários. Também constatou-se a falta de espaço físico no referido depósito, bem como a falta de estrutura no layout, provocando a ineficiência do setor em controlar seus estoques, além de dificuldades ao realizar as tarefas diárias.

O Setor de alimentação escolar da Secretaria Municipal de Educação, assim como os demais, tem características peculiares, porém necessita e merece ter condições básicas para o trabalho e segurança de seus funcionários, tendo condições de realizar um bom planejamento, com uma boa gestão administrativa, funcionários qualificados e comprometidos com o bom uso dos recursos públicos. A falta de um planejamento, organização e gestão no setor trazem grandes prejuízos, e quanto maiores são os desperdícios com materiais, maiores será a insatisfação da população com os gastos desnecessários dos recursos.

Por outro lado, a falta de materiais no setor atrasa a manutenção dos demais departamentos, incidindo mais uma vez em prejuízos. Há a necessidade de um ponto de equilíbrio, pois não basta equipamentos ou investir em tecnologia, tem que ter treinamento, planejamento e organização, adequados entre os envolvidos no processo para alcançar resultados satisfatórios.

Conclui-se assim, que o cumprimento de procedimentos simples como os citados acima podem ajudar a solucionar a maioria dos problemas enfrentados,

levando em consideração que o tema é um assunto atual, amplo e de fácil entendimento, conclui-se também que a criança que é bem alimentada mostra disposição e desenvolvimento em suas habilidades. Neste sentido a alimentação acaba sendo significativa para a contribuição do desenvolvimento da criança tanto na escola como na sociedade.

Acredita-se que para futuros estudos, seja interessante analisar a questão dos demais setores de alimentação de cidades próximas realizando um estudo comparativo de cada um visando salientar as diferenças e as necessidades que apresentam.

REFERÊNCIAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, disponível em <http: //www.abnt.org.br/> acesso em: 24 jun. 2013.

ARAÚJO, I. C.; Gerenciamento de Estoques No Setor Público – Um Estudo nas Secretarias de Assistência Social e de Saúde do Município de Santo Estevão – Ba. Monografia – Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, 2010.

ARAUJO, Jorge Sequeira. Almoxarifes e Almoxarifados. São Paulo: Atlas, 1971.

BALLOU R. H. Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos/Logística Empresarial. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério das Cidades. Disponível em < www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar. Acessado no dia 11\02\18>.

CURY, Antônio. Organização & Métodos. São Paulo: Atlas, 2006.

HEINRITZ, F; FARREL. Princípios e Aplicações. São Paulo: Atlas, 1983.

FRANCISHINI, Paulino G. & GURGEL, Floriano do Amaral. Administração de Materiais e Patrimônio. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.
JONSSON, U. “As causas da fome” in: VALENTE, F.L.S. (org) Fome e desnutrição: determinantes sociais. São Paulo, Cortez Editora, 1986 : 48-65.

LAKATOS, E.M;MARCONI, M de A. Fundamentos da Metodologia Cientifica. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS P.G.; LAUGENI F.P. Administração da Produção. São Paulo: Saraiva,2006.

MOREIRA, Oscar Victorino. Administração de Materiais. Volume II. Rio de Janeiro, Impressa Nacional. 1967.

POZO Amilton. Administração de Recursos materiais e patrimoniais: Uma abordagem Logística. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PAOLESCHI, B. CIPA: guia prático de segurança do trabalho, comissão interna de prevenção de acidentes. São Paulo: Erica, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: 2010.

VASCONCELOS, disponível em < http://www.tecsoma.br/tcc_administracao/2-2012/Renata%20de%20Moura%20Grabovski%20Vasconcelos.pdf > acesso em: 19 dez, 2013.

VIANA, João José. Administração de Materiais:um enfoque prático. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

YIN, Robert. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CAVALCANTI, Leonardo de Almeida. Efeitos de uma intervenção em escolares do ensino fundamental I, para a promoção de hábitos alimentares saudáveis. Tese de Mestrado, 2009, Brasília. Acesso em: 20 Jun. 2012.

ALMEIDA, Ana Lúcia. Educação e saúde: hábito alimentar de crianças referentes á alimentação escolar. Monografia, 2012.

APÊNDICE

Apêndice 1 - Questionário respondido pelos funcionários do setor de alimentação escolar da secretaria municipal de educação de Santana do Livramento.

QUESTIONÁRIO PARA O SETOR DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

ANÁLISE DO SETOR DE ALIMENTAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTANA DO LIVRAMENTO: UM ESTUDO DE CASO

SETOR:
DATA:

1 - Qual o procedimento realizado para efetuar pedido de compra de materiais?

2 - Como o setor realiza a entrada de materiais recebidos?

3 - De que forma se dá o processo de liquidação de materiais recebidos?

4 - O prédio onde o setor está localizado pertence ao poder público?

5 - Como você vê a estrutura do setor?

6 Existe sistema de controle de estoques ou de codificação?

7 - O setor possui maquinário para carga e descarga de materiais?

ANEXOS

Anexo 1- Relatório de gastos 2017 na Alimentação Escolar de Santana do Livramento.

Anexo 2– Diário nutricional

Anexo 3 – Relatório mensal entregues pelas escolas

Anexo 4- Exemplo de cardápio das escolas fundamentais

Anexo 5- Comanda de Gêneros destinados as escolas

Anexo 1- Gastos com alimentação escolar em 2017

TOTAL GERAL	RECURSO PNAE	RECURSO LIVRE
	R$ 701.932,5	R$ 1.035.291,79

TOTAL GERAL	RECURSO MDE-20	RECURSO LIVRE-MDE
	R$ 137.477,45	R$ 944,00

Anexo 2– Diário nutricional

Diário Nutricional da Escola
ou
Diário Nutricional (D.N.)

O Diário Nutricional (D.N.) é um relatório sintético das ações de

preparo, consumo e gerenciamento das atividades envolvidas

em cada refeição oferecida na escola.

O D.N. tem por objetivo o registro e o controle das atividades e ingredientes utilizados nas refeições escolares assim como serve de canal de comunicação entre o setor de alimentação da escola com a SME e com a comunidade em geral.

Além das informações operacionais diárias o D.N. pode conter observações, solicitações, críticas, ofertas, sugestões, receitas, etc... que o cozinheiro e/ou servente 2 julgarem necessárias para o aperfeiçoamento da qualidade dos seviços de alimentação prestados pela escola e compartilhado com futuros colegas que venham trabalhar no setor.

Os registros no D.N.E. deverão ser realizados em uma folha de um caderno especialmente destinado para este fim. Para cada evento nutricional deverá constar:

- **Data e hora do início da refeição servida.**
- **Cardápio preparado constando os principais ingredientes utilizados**
- **Apenas o número de alunos atendidos**, sem constar as repetições.
- **Registro de Observações quando necessário.**
- **Assinatura do(a) Cozinheiro(a) e do(a) Diretor(a) ou Vice. Ao final de cada dia de trabalho.**

Ex

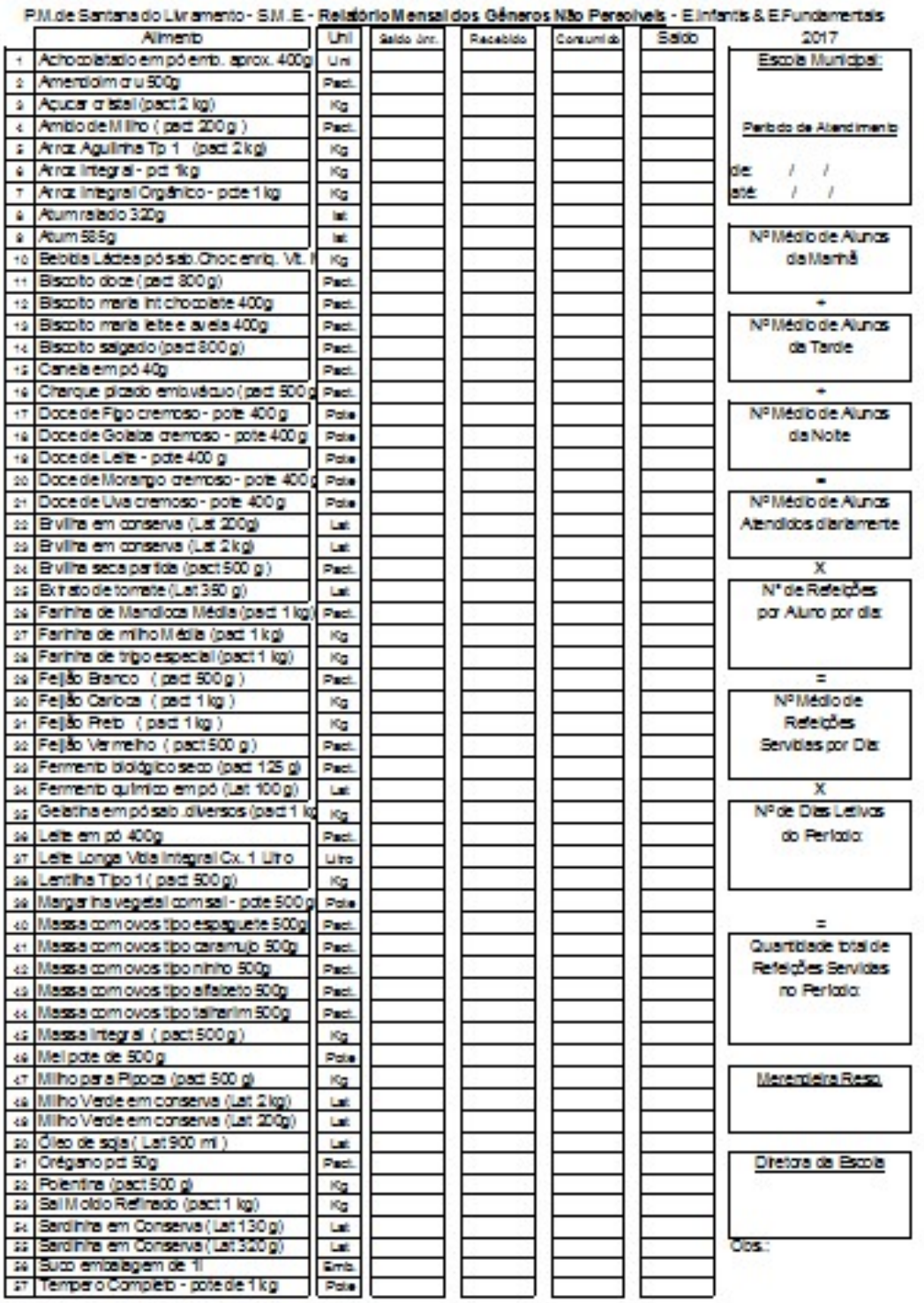
Data	Hora	Cardápio Preparado	Nº Alunos	Observações:
15/04/2016	09:30	Bolacha com doce de uva e suco de Maracujá com Laranja	58	Comp. c/ Pão Francês
15/04/2016	12:30	Massa com guisado, abóbora c/ temp. verde		
		Alface, tomate, Suco de abacaxi e banana com mel	128	
15/04/2016	16:30	Sanduíche de frango c/ suco de couve c/ limão	15	

Ass. Do Cozinheiro(a)

Ass. da Diretora da Escola

O D.N.E. deverá permanecer na escola, a disposição do, CAE, Supervisão, CPM, Autoridades Constituídas ou para qualquer cidadão com autorização da Direção da Escola.

Anexo 3 – Relatório mensal entregues pelas escolas



P.M.de Santana do Livramento - S.M.E. - **Relatório Mensal dos Gêneros Não Perecíveis** - E.Infantis & E.Fundamentais

2017

Escola Municipal:

Período de Atendimento

de: / /

até: / /

Nº Médio de Alunos da Manhã

+

Nº Médio de Alunos da Tarde

+

Nº Médio de Alunos da Noite

=

Nº Médio de Alunos Atendidos diariamente

X

Nº de Refeições por Aluno por dia:

=

Nº Médio de Refeições Servidas por Dia:

X

Nº de Dias Letivos do Período:

=

Quantidade total de Refeições Servidas no Período:

Merendeira Resp.

Diretora da Escola

Obs.:

	Alimento	Unid	Saldo Ant.	Recebido	Consumido	Saldo
1	Achocolatado em pó emb. aprox. 400g	Uni				
2	Amendoim cru 500g	Pact.				
3	Açucar cristal (pact 2 kg)	Kg				
4	Amido de Milho (pact 200 g)	Pact.				
5	Arroz Agulinha Tp 1 (pact 2 kg)	Kg				
6	Arroz Integral - pct 1kg	Kg				
7	Arroz Integral Orgânico - pote 1 kg	Kg				
8	Atum ralado 320g	lat.				
9	Atum 88,5g	lat.				
10	Bebida Láctea pó sab.Choc enrq. Vt.	Kg				
11	Biscoito doce (pact 800 g)	Pact.				
12	Biscoito maria int chocolate 400g	Pact.				
13	Biscoito maria leite e aveia 400g	Pact.				
14	Biscoito salgado (pact 800 g)	Pact.				
15	Canela em pó 40g	Pact.				
16	Charque picado emb.vácuo (pact 500 g	Pact.				
17	Doce de Figo cremoso - pote 400 g	Pote				
18	Doce de Goiaba cremoso - pote 400 g	Pote				
19	Doce de Leite - pote 400 g	Pote				
20	Doce de Morango cremoso - pote 400 g	Pote				
21	Doce de Uva cremoso - pote 400 g	Pote				
22	Ervilha em conserva (Lat 200g)	Lat.				
23	Ervilha em conserva (Lat 2 kg)	Lat.				
24	Ervilha seca partida (pact 500 g)	Pact.				
25	Extrato de tomate (Lat 350 g)	Lat.				
26	Farinha de Mandioca Média (pact 1 kg)	Pact.				
27	Farinha de milho Média (pact 1 kg)	Kg				
28	Farinha de trigo especial (pact 1 kg)	Kg				
29	Feijão Branco (pact 500 g)	Pact.				
30	Feijão Carioca (pact 1 kg)	Kg				
31	Feijão Preto (pact 1 kg)	Kg				
32	Feijão Vermelho (pact 500 g)	Pact.				
33	Fermento biológico seco (pact 125 g)	Pact.				
34	Fermento químico em pó (Lat 100 g)	Lat.				
35	Gelatina em pó sab. diversos (pact 1 kg	Kg				
36	Leite em pó 400g	Pact.				
37	Leite Longa Vida Integral Cx. 1 Litro	Litro				
38	Lentilha Tipo 1 (pact 500 g)	Kg				
39	Margarina vegetal com sal - pote 500 g	Pote				
40	Massa com ovos tipo espaguete 500g	Pact.				
41	Massa com ovos tipo caramujo 500g	Pact.				
42	Massa com ovos tipo ninho 500g	Pact.				
43	Massa com ovos tipo alfabeto 500g	Pact.				
44	Massa com ovos tipo talharim 500g	Pact.				
45	Massa Integral (pact 500 g)	Kg				
46	Mel pote de 500 g	Pote				
47	Milho para Pipoca (pact 500 g)	Kg				
48	Milho Verde em conserva (Lat 2 kg)	Lat.				
49	Milho Verde em conserva (Lat 200g)	Lat.				
50	Óleo de soja (Lat 900 ml)	Lat.				
51	Orégano pct 50g	Pact.				
52	Polenta (pact 500 g)	Kg				
53	Sal Moido Refinado (pact 1 kg)	Kg				
54	Sardinha em Conserva (Lat 130 g)	Lat.				
55	Sardinha em Conserva (Lat 320 g)	Lat.				
56	Suco embalagem de 1l	Emb.				
57	Tempero Completo - pote de 1 kg	Pote				

Anexo 4- Exemplo de cardápio das escolas fundamentais

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇAO – SME
SETOR DE ALIMENTAÇAO ESCOLAR
ESCOLAS E. FUNDAMENTAL acima de 6 anos

Cardápio 2018

SEMANA 1					
	Segunda-feira	**Terça-feira**	**Quarta-feira**	**Quinta-feira**	**Sexta-feira**
Café da Manhã (Desjejum)	Leite com achocolatado Biscoito salgado com Mel	Creme de Milho Pão Bruscueta (com bolacha)	Leite com achocolatado Biscoito Doce com margarina	Vitamina de banana Pão francês com Pasta de Amendoim	Leite com achocolatado Pão Bolacha com Mel
Lanche da manhã (Colação)	Fruta Bergamota	Fruta Mamão	Fruta Laranja	Fruta Maçã	Fruta Banana
Almoço	Arroz Branco/ Feijão preto / Frango Salada de Chuchu com tempero verde, ervilha e milho Suco	Massa com molho de carne/ Feijão Carioca/ Arroz integral Salada verde com cenoura Suco	Arroz branco/ Feijão vermelho/ rocambole de carne moida / Salada: Brocolis com tomate Suco de Laranja/Limão	Risoto de frango com legumes Lentilha Salada: Repolho roxo e branco Suco	Rocambole Nutricional Feijão branco/ Frango assado/ Polentinha mole Salada de vagem com ovo cozido Suco
Lanche da tarde	Pão Bolacha com doce de morango Leite	Arroz doce	Pão Bolacha com doce de uva Suco de fruta	Biscoito salgado com Mel Leite com Achocolatado	Bolo de laranja Vitamina de Manga
SEMANA 2					
	Segunda-feira	**Terça-feira**	**Quarta-feira**	**Quinta-feira**	**Sexta-feira**
Café da Manhã (Desjejum)	Leite com Canela Pão bolacha com Abacate	Suco de Frutas Biscoito salgado com doce de morango	Leite com achocolatado Pão francês com mel	Vitamina de mamão Biscoito salgado com	Leite com mel Pão francês com Orégano
Lanche da manhã (Colação)	Fruta: Maçã	Fruta: Mamão	Fruta: Banana	Gelatina Colorida	Salada de Frutas
Almoço	Guisadinho de legumes/ Feijão vermelho/ Arroz branco Salada de couve flor com tomate Suco	Escondidinho de batata com frango/ Feijão preto Arroz integral Salada de Vagem com Cenoura Suco	Empadão de Forno/ Feijão Carioca Salada de agrião/ tomate Suco	Arroz integral com couve/ Frango/ Feijão branco Torta de couve/verduras Salada de beterraba Suco	Arroz branco com sardinha Lentilha Salada de folhas verdes com tomate Suco
Lanche da tarde	Torradinha com orégano Vitamina de banana	Pão francês com Doce de Uva leite com achocolatado	Bolo de banana Suco de abacaxi	Pão de forma com mel Leite	Biscoito doce sortido Vitamina de fruta

SEMANA 3					
	Segunda-feira	**Terça-feira**	**Quarta-feira**	**Quinta-feira**	**Sexta-feira**
Café da Manhã (Desjejum)	Vitamina de Fruta Pão bolacha com Mel	Leite com achocolatado Biscoito salgado com doce de uva	Suco de Fruta Pão francês com pasta de Beringela	Leite com achocolatado Torradinha com orégano	Leite com achocolatado Pão tipo bolacha com mel
Lanche da manhã (Colação)	Fruta: Maçã	Gelatina colorida	Fruta: Banana	Fruta: Laranja	Fruta: Mamão
Almoço	Arroz com lingüiça Creme de Ervilha Salada de cenoura com alface Suco	Arroz integral Guisadinho de abobora Lentilha Salada: beterraba Suco	Massa tipo Yakissoba Feijão vermelho/ Arroz Salada de chuchu com tempero verde e ovo picado Suco	Polentinha mole Feijão preto/ Arroz/ torta de repolho Salada: couve flor/ alface roxa Suco	Lasanha de berinjela com carne moída Feijão Branco/ Arroz integral Salada: verde com milho e ervilha Suco
Lanche da tarde	Leite com achocolatado Biscoito salgado com doce de Abóbora	Suco Torta Napolitana	Suco Bolo de Cenoura	Pipoca	Leite com achocolatado Pão tipo bolacha com doce de uva
SEMANA 4					
	Segunda-feira	**Terça-feira**	**Quarta-feira**	**Quinta-feira**	**Sexta-feira**
Café da Manhã (Desjejum)	Vitamina de banana Pão francês com	Suco Bolo de Milho	Leite com achocolatado Biscoito salgado com margarina	Suco de Laranja Pão de forma com mel	Leite Biscoito salgado com doce de uva
Lanche da manhã (Colação)	Fruta: Banana	Fruta: Mamão	Fruta: Manga	Fruta: Maçã	Salada de Frutas
Almoço	Massa integral ao molho de carne/ Lentilha/ Arroz branco Salada de tomate e cenoura Suco	Risoto de frango/ Feijão preto Salada de repolho Suco de Laranja	Arroz/ Feijão Branco Refogado de carne Salada de Alface, milho, ervilha Suco	Arroz integral/ Feijão vermelho Escondidinho de moranga com carne moida / Couve refogada Salada de vagem Suco	Polenta Mole Feijao carioca/ torta de legume/verduras Salada de Chuchu com salsinha Suco
Lanche da tarde	Bergamota Biscoito doce sortido	Gelatina colorida	Suco Bolo de Laranja	Vitamina de mamão Torradinha com orégano	Pipoca

OBS: Cardápio sujeito á alterações.
*Para o Arroz Colorido: Arroz, cenoura, milho.
* Torradinha (torrar o pão bolacha no forno)
*Não adicionar açúcar nos sucos, vitaminas de frutas e leite com achocolatado

*Para o Escondidinho de abobora: carne moida ao molho coberto com purê de batata.
*Para o Escondidinho de Batatas: carne moida ao molho coberto com purê de batatas
* Para Iscas de carne ou frango com legumes: brocolis, couve flor, cenoura
*Variar o sabor dos sucos

Anexo 5 – Comanda de Gêneros destinados as escolas

P.M. S.do Livramento-MS - Ficha para Fornecimento de Não Perecíveis

De: SETOR de ALIMENTAÇÃO ESCOLAR | Dia/Mês/Ano

Para

	Produto	Quant.	Unid
1	Achocolatado em pó emb. aprox. 400g		Unid
2	Açucar cristal (pact 2 kg)		Pact
3	Amendoim cru 500g		Kg
4	Amido de Milho (pact 200 g)		Pact
5	Arroz Agulinha Tip 1 (pact 2 kg)		Kg
6	Arroz Integral - pct 1kg		Kg
7	Arroz Integral Orgânico - pote 1 kg		Kg
8	Atum 580g		lat
9	Atum ralado 320g		lat
10	Bebida Lácteas pó sabo Choc em lq. Vit. Mi n.		Kg
11	Biscoito doce (pact 800 g)		Pact
12	Biscoito maria lit. chocolate 400g		Pact
13	Biscoito maria leite e aveia 400g		Pact
14	Biscoito salgado (pact 800 g)		Pact
15	Canela em pó 40g		Pact
16	Charque picado emb.vácuo (pact 500 g)		Pact
17	Doce de Figo cremoso - pote 400 g		Pote
18	Doce de Goiaba cremoso - pote 400 g		Pote
19	Doce de Leite - pote 400 g		Pote
20	Doce de Morango cremoso - pote 400 g		Pote
21	Doce de Uva cremoso - pote 400 g		Pote
22	Ervilha em conserva (Lat 2 kg)		Lat
23	Ervilha em conserva (Lat 200g)		Lat
24	Ervilha seca partida (pact 500 g)		Pact
25	Extrato de tomate (Lat 350 g)		Lat
26	Farinha de Mandioca Média (pact 1 kg)		Pact
27	Farinha de milho Média (pact 1 kg)		Kg
28	Farinha de trigo especial (pact 1 kg)		Kg
29	Farinha Milho T. Polenta (pact 500 g)		Pact
30	Feijão Branco (pact 500 g)		Kg
31	Feijão Carioca (pact 1 kg)		Kg
32	Feijão Preto (pact 1 kg)		Pact
33	Feijão Vermelho (pact 500 g)		Pact
34	Fermento biológico seco (pact 125 g)		Lat
35	Fermento químico em pó (Lat 100 g)		Kg
36	Gelatina em pó sabo diversos (pact 1 kg)		Pact
37	Leite em pó 400g		Litro
38	Leite Longa Vida Integral Cx. 1 Litro		Kg
39	Lentilha Tipo 1 (pact 500 g)		Pote
40	Margarina vegetal com sal - pote 500 g		Pact
41	Massa com ovos tipo alfabeto 500g		Pact
42	Massa com ovos tipo caramujo 500g		Pact
43	Massa com ovos tipo espaguete 500g		Pact
44	Massa com ovos tipo minho 500g		Pact
45	Massa com ovos tipo talharim 500g		Kg
46	Massa integral (pact 500 g)		Pote
47	Mel pote de 500 g		Kg
48	Milho para Pipoca (pact 500 g)		Lat
49	Milho Verde em conserva (Lat 2 kg)		Lat
50	Milho Verde em conserva (Lat 200g)		Lat
51	Óleo de soja (Lat 900 ml)		Pact
52	Orégano pct 50g		Kg
53	Sal Moído Refinado (pact 1 kg)		Kg
54	Sardinha em Conserva (Lat 130 g)		Lat
55	Sardinha em Conserva (Lat 320 g)		Lat
56	Suco embalagem de 1l		Emb.
57	Tempero Completo - pote de 1 kg		Pote

Solicitante:

Autorizado por: Data

Recebido por: ___/___/___

OS INSTRUMENTOS LEGAIS QUE CONVERGEM NO ATENDIMENTO DE VIOLÊNCIA À MULHER: políticas públicas de enfrentamento no âmbito municipal.

Hendi Taiana Nery Antônio Maria[1]

RESUMO

O número dos casos de violência contra a mulher em nosso país vem crescendo assustadoramente em âmbito nacional. O tema adquiriu um olhar relevante, não apenas pelo caráter social que envolve a questão, mas por se tornar um fenômeno universal, o qual apresenta diversas dificuldades, principalmente, na extensão pública, pois essa prática de violência vem crescendo consideravelmente, resultando em um número cada vez maior de vítimas que batem as portas da municipalidade a fim de buscar auxílio, amparo e tratamento, pois a violência contra a mulher acarreta uma série de danos, dentre eles, físicos, morais, psicológicas, além de variados tipos de sequelas, levando consequentemente ao desenvolvimento de patologias crônicas que necessitam de tratamentos específicos forçando a municipalidade, através de uma gestão pública eficiente, a construir políticas públicas capazes e eficazes de identificar as formas e os meios de enfrentar e dar assistência necessárias as vítimas da violência doméstica.

PALAVRAS-CHAVE: Legislação; Políticas Públicas Municipais; Centro Viva Mulher; Gestão Municipal; Violência Doméstica

[1] Graduada em Enfermagem, funcionária pública no cargo de técnica em Enfermagem.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo realizar estudo delimitando partes fundamentais da legislação pertinente ao tema violência contra a mulher, a fim de debater e compreender as agressões praticadas contra a mulher, a partir das relações de gênero, bem como seus desdobramentos no amparo e no atendimento à mulher vítima de violência doméstica e seus consequentes enfrentamentos sobre a perspectiva da municipalidade**.** O problema não apenas é de caráter social, ou de etnias, culturas ou religiões. A problemática que envolve a questão ultrapassam classes sociais e fronteiras, pois é uma questão universal. A mulher além da violência física e moral, historicamente sofre desigualdades sociais, econômicas, religiosa e políticas, pois essa prática de violência vem crescendo consideravelmente resultando em um número cada vez maior de vítimas que batem as portas da municipalidade a fim de buscar auxílio, amparo e tratamento, pois a violência contra a mulher acarreta uma série de danos, dentre eles, físicos, morais, psicológicas, além de variados tipos de sequelas, levando consequentemente ao desenvolvimento de patologias crônicas que necessitam de tratamentos específicos forçando os entes públicos a desenvolverem, através de uma gestão pública eficiente, políticas públicas capazes e eficazes de identificar as formas e os meios de enfrentar e dar assistência necessárias as vítimas da violência doméstica. Vale destacar, o impacto da violência contra a mulher implica em grandes perdas para o bem-estar, a segurança da comunidade e aos direitos humanos. Além de que, conforme estudos, as mulheres vítimas de violência sexual ou doméstica adquirem mais problemas de saúde, maiores custos de assistência e utilizam com maior frequência os serviços de atendimento emergencial de saúde e psicológico. Para compreendermos a dimensão deste problema, segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), após promoção de estudo[2] sobre a abrangência do impacto da violência nos países da América Latina, no ano de 1997, o custo dos gastos no Brasil com assistência à saúde das vítimas de violência foi de 1,9 do Produto Interno Bruto (PIB), além do que 25% dos dias de trabalho perdidos pelas mulheres têm como causa direta a violência. Outro dado interessante, que além das reduções de ganhos que as mulheres vítimas de violência apresentam se comparadas com mulheres que não sofreram quaisquer agravos é que os filhos de mães que sofrem violência doméstica têm três vezes mais chances de adoecerem e 63% dessas crianças repetem pelo menos um ano na escola, abandonando os

[2] Fonte: Ministério da Saúde do Brasil – prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes, 2005 – Brasília – DF/BR.

estudos, em média, aos noves anos de idade. Já no âmbito sistêmico das doenças a gravidade ainda é maior, pois a violência intrafamiliar representa em torno de um ano perdido de vida saudável a cada cinco mulheres vítimas de violência, entre 15 a 44 anos de idade, ocupando peso idêntico as doenças de tuberculose, câncer, enfermidades cardiovasculares e o próprio HIV.

As várias faces da violência doméstica atingem a cada ano milhares de mulheres no Brasil. Seja de ordem física, patrimonial, psicológica ou sexual. Constata-se que essas mulheres vítimas de violência por mais medo que tenham, pelo preconceito que sofrem, pelas ameaças que recebem e demais obstáculos que encontram, em sua maioria, em algum momento de suas vidas, estabelecem algum tipo de contato com o sistema de saúde municipal.

Diante deste contexto surge a necessidade do gestor público municipal de criar mecanismos eficientes a fim de identificar, dar a assistência adequada a cada caso e, ainda, se necessário encaminhar aos serviços especializados seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Assim, por meio da secretaria de saúde municipal deve ser estabelecido estratégias a fim de capacitar e equipar os serviços, no âmbito municipal, a fim de diagnosticar os casos de violência e promover a assistência adequada, bem como criar espaços de continuidade de atendimento especializado e multidisciplinares para as mulheres vítimas de violência doméstica.

Diante dessa perspectiva de atendimento na municipalidade trazemos para o nosso estudo o exemplo positivo em desenvolvimento de políticas públicas municipais destinadas a continuidade nos atendimentos de mulheres vítimas de violência , através do trabalho desenvolvido pela Casa Viva Mulher, na cidade de Novo Hamburgo-RS, bem como sugestões de aperfeiçoamento e expansão a fim de que o gestor público municipal consiga universalizar esse tipo de atendimento para toda a cidade, servindo como exemplo de políticas públicas destinadas a assistência das mulheres vítimas de violência.

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos, o presente trabalho está estruturado em quatro seções, a contar por esta introdução. Na segunda seção, faz-se uma análise do referencial teórico, através da recuperação dos Aspectos históricos sobre a predominância masculina sobre as mulheres, o conceito de violência contra a mulher, a identificação das situações de violência na atenção primária, as consequências, agravos decorrentes da violência sofrida e os institutos legais de proteção ao ciclo de vida da mulher brasileira, através dos programas e das leis que convergem tanto no apoio quanto à criminalização das condutas violentas contra a mulher, bem como que estabelecem diretrizes quanto a políticas públicas no âmbito municipal de assistência as vítimas. Logo após, na terceira parte, buscou-se analisar

a efetivação de políticas públicas na esfera municipal, através da criação e da estruturação do Centro Viva Mulher e a análise das amostras das patologias mais incidentes detectadas nas mulheres vítimas de violência atendidas no referido centro. Por último, na quarta seção, apresentamos as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A violência contra a mulher não apenas é apenas de caráter social, ou de etnias, culturas ou religiões. A violência envolve questões que ultrapassam classes sociais e fronteiras, pois é uma questão universal. A mulher além da violência física e moral, historicamente sofre desigualdades sociais, econômicas, religiosa e políticas, pois essa prática de violência vem crescendo consideravelmente resultando em um número cada vez maior de vítimas que batem as portas da municipalidade a fim de buscar auxílio, amparo e tratamento.

2.1 Aspectos históricos sobre a predominância masculina sobre as mulheres

No decorrer dos anos, a dominação do homem em relação a mulher sempre foi vista como um ato normal e aceito pela sociedade. A dominação masculina ocorria dentro do próprio seio da família, sendo manifestada por qualquer um dos homens da casa, como o pai, e/ou irmão mais velho e após constituir matrimonio pelo marido. O varão da família era o responsável pelo sustendo do lar, assim como a mulher era responsável pela criação dos filhos, bem como pela sua educação. A cultura de submissão ao sexo masculino era cultivada e passada de geração em geração, ou seja, de mãe para filha, o estigma materno de inferioridade e servidão era passado as herdeiras (BOURDIEU, 2002; WEBER, 1963). A sociedade não permitia que a mulher descobrisse e desenvolvesse suas habilidades, potencial e capacidade fora do lar, tendo sua vida, ações e vontades traçadas pelo varão da família. Nesse sentido, posiciona-se Bourdieu (2002, p. 3):

> Também vi na dominação masculina", e no modo como é imposta e vivenciada, o exemplo por excelência desta submissão paradoxal, resultante daquilo que eu chamo de violência simbólica, violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento, ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento.

Com base, nesta citação, o autor salienta que para que haja uma mudança social, que leve a uma igualdade de gêneros, é crucial atuar nas instituições sociais que reproduzem o imaginário androcêntrico, família, escola, igreja e estado. Bourdieu (2002) explica nas palavras acima que a dominação masculina está vinculada aos laços de ensino, cultura, dogma e estado, sendo através da família, escola e igreja que a mulher passa a sofrer com preconceitos e julgamentos, sendo privada socialmente. Então conclui-se que a família é o primeiro laço com a sociedade, sendo que a mesma também é a responsável em formar a educação. Já na

escola o ensino corresponde ao conhecimento introduzido com fulcro a disciplina mantendo os modelos educativos. Quanto a igreja, essa utiliza a conduta e a honestidade como princípios. E é através do estado que se estabelecem os limites e legislações afim de regular a sociedade.

Conclui-se, que o sexo masculino vem exercendo um poder sobre o sexo feminino além dos séculos, atualmente a superioridade ocorre de maneira velada, onde a sociedade traz discussões sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho e em profissões que até então eram dominadas pelo sexo masculino. Hoje é possível observar que famílias são amparadas pelo sexo feminino, mas ainda com a presença de atos violentos do homem dentro do seio familiar faz com que a mulher sinta se refém dentro do seu próprio lar (BOURDIEU, 2002; KYMLICKA, 2006).

2.2 Conceituando a violência contra a mulher

Conforme Costa (1986), a luta contra a violência doméstica ultrapassa os movimentos feministas, conceituando a violência como um ato de manifestação relacionada com a agressividade e sentimento de raiva, tornando-se um ato indomável. Para Costa o instinto de violência não existe, o que explica a violência é o instinto de agressividade, onde o homem pode conviver tranquilamente com a probabilidade de almejar a paz juntamente com a probabilidade de o homem gerar a violência. Para Tavares (2000), a violência doméstica aponta para uma profunda inabilidade entre os membros com quem se tem laços familiares ou de amizade em manter uma vivencia de emoções em que possibilite uma integração acompanhada de trocas de experiências aumentando as possibilidades de obter novos conhecimentos. Enquanto para Chauí (1996 p.35), o agressor age de maneira a se dar direito ao uso de sua própria lei, ou seja, lei que imagina ter criado, onde acredita ter a liberdade de pensar que os valores e normas morais presentes na sociedade tivessem sido criadas, por ele, reconhecendo e utilizando de maneira distorcida do que realmente foi criada. Neste sentido Tavares (2000, apud Chauí, 1996, p.35) se posiciona:

> A ação só é ética se realizar a natureza racional, livre e responsável do sujeito e se este respeitar racionalidade, liberdade e responsabilidade dos outros agentes, de sorte que a subjetividade ética acaba por se tornar uma intersubjetividade socialmente determinada

Ainda para a citada autora os significados de ética e violência são contrapostos sendo que violência refere-se a uma força usada para ir versus a natureza de um ser, que por resultado

use da força para ir contra a vontade e a liberdade de um indivíduo, ou seja, a violência pode ser considerada um ato brutal, por usar muitas vezes de coerção; tortura; constrangimento; agressão; discriminação; invasão; ofensa; abuso físico e/ou psíquico contra alguém caracteriza a opressão, intimidação, medo e o terror (TAVARES, 2000). Enquanto que para Gomes et al (2005) a violência de gênero é um ato de opressão e crueldade nas relações entre o sexo oposto, que ocorrem seguidamente no cotidiano, onde o sexo atingido predominante é o sexo feminino. Pode- se dizer ainda que é um tipo de violência que representa a dominação de um ser humano sobre o outro existente em qualquer tipo de classe social, raças, etnias e idade. Sendo caracterizada pelo machismo que ainda hoje encontra-se tão natural na sociedade. Novamente, conclui-se que a violência de gênero onde as mulheres são as mais afetadas, é definitivamente um caso de saúde pública e uma violação aos direitos humanos. Avalia-se que a violência de gênero cause mais mortes em mulheres com idade entre 15 a 44 anos, mais do que doenças como o câncer. Dentro da opressão e crueldade encontram-se o estupro, assassinato, abusos físicos, sexuais e emocionais, prostituição e mutilação genital.

De acordo com as pesquisas realizadas pelo Ministério da Saúde, conclui-se que a violência de gênero atualmente ainda está ligada ao poder, privilégios e de certa forma ao controle masculino. As mulheres atingidas não têm dependência de idade, cor, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual e condição social. Mas pode-se observar que o estado da mulher mais comprometido é o social, por afetar em maior parte dos casos o bem-estar, segurança, educação, desenvolvimento pessoal e autoestima das mulheres (TAVARES, 2000; ALVES, 2005). Considera-se que a atenção a mulheres em situação de violência sexual e doméstica, além de ser um problema de saúde pública engloba os direitos humanos das mulheres. A Organização Mundial de Saúde (OMS), em novembro 2002, considera que os riscos de agressão do homem contra a mulher estão vinculados, principalmente, com a pobreza, educação precária, a delinquência e o alto consumo de álcool. Concluindo que a vulnerabilidade encontra-se nas sociedades onde a desigualdade entre sexos ainda é predominante (OMS, 2002).

As mulheres em situação de violência mesmo ao frequentarem com assiduidade os serviços de saúde a elas oferecidos, manifestam dificuldades em relatar suas queixas, deixando assim registrado queixas muito vagas. Então, nesse momento, pode-se entender o quanto é importante trabalhar com uma equipe multiprofissional, onde todos profissionais envolvidos naquele serviço de saúde, desde o auxiliar de limpeza ao médico/a esteja apto/a a ouvir com atenção e respeito os problemas relatados pela usuária. Em alguns casos é necessário que haja uma articulação entre outros serviços como a casa abrigo, delegacia da mulher, e escolas, se

fazendo assim indispensável que o profissional da enfermagem saiba diagnosticar, orientar e encaminhar a mulher em situação de violência (TAVARES, 2000).

2.3 Identificação das situações de violência na atenção primária

Conforme Holanda, Holanda, Souza (2013) como a violência doméstica envolve diversos fatores, os setores governamentais têm por necessidade manter confronto utilizando empenho ordenado e sistematizado. Na rede de apoio, existem serviços privilegiados que tem a possibilidade de diagnosticar os casos de violência doméstica, sendo esse serviço conhecido como Estratégia Saúde da Família (ESF), a qual tem por objetivo atender a tríade individuo-família-comunidade, dando atenção máxima na precaução e conexão para com a comunidade. De fato a violência doméstica é um acontecimento que precisa estar presente na percepção e conhecimento do profissional de saúde assim como interligado à área em questão, uma vez que prejudica a qualidade de vida de uma comunidade. Porém, existe uma dificuldade para que os setores de saúde enfrentem com êxito esse problema, por vezes de difícil manejo no setor da atenção básica.

Em uma pesquisa realizada em Fortaleza, constatou-se que os profissionais ali entrevistados relataram insegurança ao deparar-se com uma situação de violência, sentiam-se incapacitados para enfrentar a situação e desenvolver a técnica correta do seu trabalho, bem como prestar orientação e atendimento correto. Assim conclui-se com a pesquisa que é de extremo valor que os profissionais de saúde precisam saber identificar, distinguir prováveis situações de violência, para assim poderem atender, orientar e encaminhar de maneira correta essa vítima para os centros de especialidade que seu quadro de saúde exige (HOLANDA, HOLANDA, SOUZA, 2013) Para Oliveira et al.(2009), por haver constantes dúvidas dos profissionais de saúde na abordagem perante uma situação de violência, o tema tem adquirido um olhar diferenciado, onde na área da saúde o estudo e mediação está sendo adaptado desde os anos noventa juntamente com a conscientização dos direitos humanos. Com seis anos transcorridos do relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS), onde o tema de motivação foi violência doméstica e saúde, este então passa a ser de conhecimento dos profissionais da área da saúde, e estes também absorvem o quanto a extensão e importância do tema tornou-se elevado no mundo. Entende-se também que mulheres que convivem ou conviveram com algum tipo de violência tendem a desenvolver algum tipo de transtorno e patologias variadas e estas, por consequência, procuram com mais assiduidade os serviços de saúde do que mulheres que não sofreram nenhum tipo de violência. É muito comum que

mulheres vitimizadas necessitarem de atendimento de urgência e emergência pelas agressões sofridas, podendo essas ser sexual física ou mental.

Porém a violência física e sexual são as mais decorrentes de problemas como traumas, fraturas, aborto e/ou tentativa, e tentativa se suicídio), já na atenção primária quando a mulher necessita de atendimento prevalecem os motivos como doenças crônicas, comprometimento do sistema reprodutivo e sexual, e os agravos mais comuns que são os transtornos mentais. Em relação a identificação do profissional quanto a violência sofrida, se faz através do uso dos protocolos criados pela instituição e/ou pelo Ministério da Saúde, realizando registro apropriado, trabalhando em equipe, assegurando o segredo e privacidade da mulher, respeitando a decisão escolhida pela mulher em relação a ativação da rede intersetorial (OLIVEIRA et al.,2009). De acordo com kind et al. (2013), as mulheres vítimas de violência ao procurar os serviços de saúde expõem seus relatos de maneira vaga, podendo passar por desapercebido pelos profissionais, ou seja, de maneira invisível. Tal invisibilidade ocorre pela banalização dos serviços de saúde em abordar as sequelas da violência sofrida por essas mulheres ou mesmo abordando indiretamente tornando essa violência em um problema oculto. Aduz, ainda, que autores apontam que é normal profissionais se sentirem incapazes para prestar assistência e manejar os cuidados perante a uma situação de violência. Ressalta-se ainda que percepções de variados profissionais distinguem por modelo de gênero, onde o homem ao natural é visto como ser agressivo e violento enquanto a mulher já é vista como ser paciente e vítima. Mas isso pode gerar um atrito de percepções entre os profissionais e diretrizes das políticas públicas para as mulheres em sua interconexão com a saúde pública. No entanto na literatura diz que durante a formação profissional não se adota e nem se discute a violência como problema de saúde pública (KIND et al., 2013).

Conforme Oliveira et al. (2011), um estudo realizado em várias UBSs do município de Botucatu (SP) no período de 2003 a 2007, observou-se que os profissionais de saúde entrevistados relataram ter dificuldades com o manejo em situações que manifeste a presença de violência, e essa dificuldade contempla desde profissionais de cursos superiores quanto profissionais de cursos técnicos, pois a formação prioriza a assistência de cura, onde não se aplica esse olhar para a violência. Sendo assim, o que hoje forma profissionais com percepções para identificar uma situação de violência será sua pratica fora do período de formação acadêmica e formação técnica, assim o profissional aprende a trabalhar com essas situações dentro do mercado de trabalho, mas sempre tendo que fazer uso do trabalho multidisciplinar para que alcance resultados de prevenção evitando assim que ocorra agravos com maior gravidade. Contudo, ainda é possível identificar que a qualidade da formação profissional

relacionada com a violência ainda é precária e, dessa forma, possivelmente contribui para que profissionais se sintam e reconheçam que não estão preparados para enfrentar esse tipo de situação (OLIVEIRA et al. 2011).

Portanto para Souza et al. (2009), os profissionais necessitam receber uma formação dentro da realidade social para que possam enfrentar com mais segurança e preparo as situações como a de violência, a qual se encontra cada vez mais presente na sociedade. Desse modo, é importante que as instituições de ensino anexar em seu currículo o tema violência, oferecendo aos seus docentes e discentes capacitações, campo de estagio para conhecer a realidade em que vivem essas mulheres e materiais didáticos voltados a esse tema.

2.4 consequências, agravos decorrentes da violência sofrida.

Segundo Okabe e Fonseca (2009), as situações com as quais nos deparamos no cotidiano, evidenciam que a violência é um fato que gera uma grande dificuldade no campo da saúde pela sua magnitude e complexidade. Nos dias atuais, esta locada como segundo motivo de mortalidade no país, provocando assim um potente impacto na morbidade populacional. A violência sofrida pelas mulheres, e que não são fatais, apresentam-se de maneira grave, pois significam um de custo expressivo e de uma procura abundante ao setor saúde, onde a sequela não se reduz somente em traumas e lesões físicas, as quais explanam a violência sofrida, e sim, considera o aspecto saúde-doença em toda a sua complexidade.

Através de uma pesquisa realizada em um hospital do Estado da Bahia, identificou que existem elos entre certos problemas de saúde e a violência, alguns sintomas que podem ser percebidos e ligados a violência doméstica são: doenças do aparelho geniturinário, transtornos mentais e comportamentais. Nessa pesquisa, também se percebeu que o índice de prevalência de mulheres vitimadas está entre a faixa etária de 20-30 anos de idade podendo variar de uma pesquisa para outra (SILVA, 2003). Porém, as mulheres dependentes do lar, ou seja, que não exercem uma profissão tem maior tendência a passarem por situações de violência do que aquelas que de alguma forma conseguem manter-se com autonomia econômica, portanto é de extrema importância que a mulher tende desenvolver sua capacidade de independência. Alguns estudos demonstram que a violência a mulher associa-se ao aumento dos índices de suicídio e/ou tentativa, dependência química e alcoólica, sofrimento e confusão mental, cefaleias, distúrbios gastrointestinais e doenças geniturinário. Ainda associa-se ao aumento de dores pélvicas, DST e AIDS, gestação indesejada e aborto. Conforme Bonfim et al (2010), existem estudos que confirmam que durante a gravidez as mulheres tornam-se mais

vulneráveis em sofrer agressões, do que mulheres que não estão grávidas. Conclui-se ainda que há uma transformação nos moldes de violência durante esse período, sendo então considerada uma fase vulnerável agravando mais o quadro de violência. Os tipos de violência mais comum que as gestantes tendem a sofrer são a psicológica, física, sexual e emocional, sendo assim a violência traz complicações severas na gravidez, destacando-se mais, até mesmo, do que a diabetes mellitus e a hipertensão arterial. Nessa fase consequências decorrentes da violência costumam ocorrer acometendo o estado de saúde da gestante, assim podendo levar ao retardo do início do pré-natal, abortamento e natimortalidade, baixo peso ao nascer, trabalho de parto prematuro, infecções vaginais, uterinas, hemorragias, traumas abdominais, ruptura prematura de membranas e morte materna. De modo a não esquecer que os principais atos de violência ocorrem no domínio familiar, onde muitas vezes se torna algo invisível para outros familiares e amigos.

O Ministério da Saúde, no ano de 1998, preocupou-se em unificar o acolhimento multidisciplinar para todas as mulheres que sofreram algum tipo de violência, principalmente para aquela que sofreu violência sexual, desenvolveram assim uma Norma Técnica, onde preconiza que nas primeiras 72 horas após a consumação da violência sexual, deve ser realizado um atendimento de emergência e prioritário, bem como a administração de anticoncepção e a realização da profilaxia para as DST, doenças virais e bacterianas. Em sua maioria, as mulheres que logo procuram atendimento em uma unidade de saúde não engravidam, exatamente por receber a anticoncepção para evitar que uma gestação evolua. Contudo não se descarta que por algum tipo de falha na anticoncepção e na procura tardia pelo serviço de saúde por essas mulheres uma gravidez indesejada venha a constatar. Ainda, é importante destacar que a mulher violentada tem o direito de requerer o direito ao aborto quando a situação de gravidez se resulta de um ato de estupro, o qual está respaldado, através do art. 128, do Decreto Lei 2848/40 de 07 de Dezembro de 1940.

Porém, ainda nos dias atuais encontra-se dificuldade nos serviços de saúde, ou seja, no ambiente hospitalar em atender esse tipo de situação, muitas vezes causados pelo desconhecimento, a falta de orientação e informação por parte das mulheres e dos provedores de saúde em relação aos direitos que a mulher passou a ter na questão do aborto legalizado quando se trata de um ato de violência sexual. Consequentemente a gravidez resultante dessa violência, tem por gerar dificuldades para as mulheres vitimadas conseguirem interromper a gestação. Sendo assim para que as políticas públicas atendam ao seu fim é necessário distinguir e reconhecer quando esse direito legal aplicado.

2.5 Os institutos legais de proteção ao ciclo de vida da mulher brasileira

Atualmente, são vários os programas e a legislação pátria que abarcam a temática de proteção à mulher, aqui compreendida a expressão *mulher* enquanto gênero feminino, pois a violência é concretizada em todas as fases de vida da mulher. Para tanto passamos analisar os principais institutos, sob nossa ótica.

O *Programa Mulher: Viver sem violência* foi aprovado e lançado na data de 13 de março de 2013 pela atual Presidenta do Brasil Dilma Rousseff, com o propósito de preencher e estender os serviços públicos existentes direcionados às mulheres em situação de violência, perante a conexão do atendimento especializado na área da saúde, justiça, segurança pública, rede socioassistencial e promoção da autonomia financeira. Sendo essa iniciativa transformada em um Programa do Governo pelo Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, resultando na criação da *Casa da Mulher Brasileiras,* onde se agrega serviços especializados para os mais diferentes tipos de violência contra as mulheres. O *Ligue 180* um serviço de utilidade pública gratuito e confidencial, oferecido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, desde 2005, tendo por objetivo receber denúncias de violência, reclamações sobre os serviços da rede de atendimento à mulher e de orientar as mulheres sobre seus direitos e sobre a legislação vigente, encaminhando-as para outros serviços se necessário. A Central atende 24 horas, todos os dias da semana, inclusive finais de semana e feriados, e pode ser acionada de qualquer lugar do Brasil. Desde março de 2014, o Ligue 180 atua como disque-denúncia, com capacidade de envio de denúncias para a Segurança Pública com cópia para o Ministério Público de cada Estado. A *Humanização do atendimento às vitimas de violencia sexual* como serviço que tem por objetivo expandir o atendimento seguindo alguns conceitos como : o acesso das mulheres vitímas de violência ao atendimento apropriado e humanizado, a não revitimização da mulher e o combate à impunidade dos agressores. Geralmente o primeiro atendimento as mulheres é feito pelo sistema único de saúde, sendo realizado de maneira prioritária, onde é disponibilizado contraceptivos de emergência com a finalidade de prevenir a gravidez e medicamentos para a profilaxia de DSTs/aids, cabe também, realizar a coleta de sêmen e outros vestígios do agressor no primeiro atendimento com o consentimento da vitima e após deverá ser registrado um boletim de ocorrência em razão da violência sofrida, o material coletado passará a fazer parte do conjunto de provas periciais, os quais servirão de base para processos judiciais para que agressores, estupradores e assassinos sejam responsabilizados. A criação do *Plano Nacional de politicas publicas para as mulheres 2013-2015*, tendo como foco a

responsabilidade compartilhada entre os três níveis federativos, onde sua transversalidade é implementada tanto de maneira horizontal (ministérios), quanto vertical (estado, distrito e município). A criação da *Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher* a qual passou a mudar de forma positiva os conceitos de saúde da mulher, onde as mulheres passaram a ter garantia dos seus direitos sexuais e reprodutivos. O domínio da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher tem em destaque alguns aspectos importantes na execução de ações, como: a humanização no atendimento aprendendo a dividir o conhecimento e distinguir os direitos, o sucesso de um atendimento humanizado dependera do relacionamento entre as pessoas, mesmo que essas possam apresentar diferentes condições sociais, raça, etnia, cultura e gênero e o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento a Violência contra as Mulheres* com o propósito de criação de um acordo federativo entre os governos federal, estaduais e municipais para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional. A principal ferramenta elaborada através do Pacto foi a criação e definição dos eixos estruturantes, os quais visam consolidar as políticas públicas de fomento à defesa dos direitos das mulheres a nível nacional.

Por fim a *Lei Maria da Penha* a qual foi sancionada em 07 de agosto de 2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, a qual foi motivada para homenagear a cearense biofarmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes, que por 20 anos lutou de todas as formas para que seu marido o economista Marco Antônio Herredia Viveros e agressor fosse punido pela justiça. Nesse contexto, a Lei foi criada para fins de reduzir a violência doméstica contra a mulher e garantir o direito e dignidade de vida para todas mulheres. Segundo Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão "baseada no gênero" que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto. E o Código Penal em ser art. 129, § 9, capitula da seguinte forma:

> Lesão corporal
> Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:
> **Violência Doméstica**
> § 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:
> Pena - detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos.
> § 10. Nos casos previstos nos §§ 1º a 3º deste artigo, se as circunstâncias são as indicadas no § 9º deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3 (um terço).

> § 11. Na hipótese do § 9º deste artigo, a pena será aumentada de um terço se o crime for cometido contra pessoa portadora de deficiência.

3. A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ESFERA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHER

3.1 A Criação do Centro Viva Mulher

O Viva Mulher[3] está localizado na Avenida Pedro Adams Filho, 5836 - Bairro Centro, na cidade de Novo Hamburgo, tendo por finalidade atender mulheres em situação de vulnerabilidade. São, em geral, vítimas de violência doméstica, que, na maioria das vezes, encontram na figura do companheiro, o agressor. Em funcionamento desde 2011, o Viva Mulher – Centro de Referência e Atendimento, integra o trabalho da Prefeitura de Novo Hamburgo junto à Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres (CPPM). O intuito é garantir direitos e oferecer para a comunidade da cidade de Novo Hamburgo todo o suporte necessário, abrangendo atendimento psicossocial, jurídico e psicológico. Criado e mantido pela Prefeitura, o Centro de Referência realiza, em média, 178 atendimentos mensais, recebendo 20 novos casos a cada mês. Formado por uma equipe qualificada e humanizada de profissionais como advogadas, psicólogas e assistentes sociais, o Viva Mulher recebe de forma acolhedora as mulheres que buscam apoio em decorrência de alguma vulnerabilidade social ou violência. Assim, através de políticas públicas afirmativas há a implementação de atendimento as mulheres vítimas de qualquer uma das cinco formas de violência doméstica compreendidas como psicológica, física, sexual, patrimonial e moral.

Para prevenir e ajudar no enfrentamento deste tipo de trauma, o centro oferece auxilio às vítimas através do atendimento interdisciplinar por meio do apoio psicológico e social e orientação jurídica. Realizam o auxílio das vítimas estabelecendo parcerias com as demais secretarias da administração as quais ao detectarem encaminham as vítimas para atendimentos especial imediato. Ainda, caso necessário, as mulheres que se sentirem ameaçadas ou que estiverem correndo risco de vida são levadas ao abrigo regional onde estarão protegidas. Ao procurar o Centro de Referência, a mulher é atendida pela assistente social que se informa a respeito do caso. Após, a usuária recebe instruções sobre o que fazer para que sua situação

[3] Disponível em:<https://an.novohamburgo.rs.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=69419&tit=Viva-Mulher-saiba-tudo-sobre-o-Centro-de-Referencia > Acesso em 02 de abril de 2018.

seja resolvida e, é claro, fique segura contra todos os tipos de violência. Caso a procura do serviço seja em função de alguma violência vivida, a vítima pode registrar ocorrência, ato que não é obrigatório. A Guarda Municipal (GM), autorizada pela Secretaria de Segurança e Mobilidade Urbana (SESMUR), acompanha a usuária até a delegacia da Mulher de Novo Hamburgo para que sua segurança e o sigilo da denúncia sejam garantidos. Dando continuidade ao procedimento, a GM leva as mulheres até as audiências nos dias marcados. Consequentemente, caso a vítima solicite a saída da residência em que foi agredida, a GM também atua na retirada de seus pertences. Além da Guarda, a Patrulha Maria da Penha realizada pela Brigada Militar também contribui por meio do atendimento às vítimas que já possuem medidas protetivas. Depois do registro na Delegacia da Mulher de Novo Hamburgo, fica a cargo do Juizado Especializado em Violência Doméstica julgar especificamente cada caso. Ainda por meio do Viva Mulher, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo (SEDETUR) são realizadas oficinas de confecção de artesanatos. O intuito é proporcionar às mulheres atendidas uma nova fonte de renda para que se sintam empoderadas para voltar a ter uma vida normal e independente de seu agressor. Além destes setores, há a parceria com a Defensoria Pública do Município, a qual passa a atuar, nos casos de violência doméstica junto às mulheres que são atendidas pelo Viva Mulher, disponibilizando advogados para atender as vítimas.

3.2 *Amostra de Patologias apresentadas nos prontuários do Viva Mulher*

A amostra selecionada de prontuários avaliados corresponde a 547 prontuários de atendimento realizados entre os anos de 2011 a 2015, destes, 312 apresentaram registro de patologias, o que corresponde a um percentual de 57,04%. A discriminação das patologias encontra-se apresentada na tabela a seguir:

Tabela - Patologias apresentadas pelas mulheres vítimas de violência atendidas no Viva Mulher. NH/RS

Patologias	N= 312	%
Infecção urinária	1	0,32
Hipertensão	34	10,89
Depressão	70	22,43
Síndrome psicótica	3	0,96
Transtorno bipolar	11	3,52
Patologia respiratória	10	3,20

Afecções da tireóide	10	3,20
HIV	9	2,88
Cirurgia bariátrica	1	0,32
Afecções circulatórias	5	1,60
Afecções ortopédicas	23	7,37
Situações especiais- gestante	6	1,92
Problemas psiquiátricos	54	17,30
Afecções neurológicas	12	3,84
Diabetes	7	2,24
Síndrome do pânico	6	1,92
Câncer	4	1,28
Afecções digestiva	3	0,96
Afecções cardiovascular	8	2,56
Afecções renais	1	0,32
Outros	6	1,92
Sem registro	28	8,97

Fonte: Dados coletados pela pesquisadora

Em 28 prontuários, havia o registro de que a mulher apresentava alguma patologia, porém não estava registrada qual patologia apresentada, razão pela qual foi considerada a opção sem registro

Na amostra coletada foi possível verificar as patologias que apareceram com maior frequência e que afetaram a saúde da mulher vítima de violência doméstica. A patologia de maior prevalência é a depressão, que foi sinalizada em 70 (22,4%) prontuários, seguida de problemas psiquiátricos de 54 (17,3%) mulheres afetadas. Salienta-se, neste caso, que patologias como a depressão, síndrome psicótica; transtorno bipolar e síndrome do pânico, também se caracterizam como patologias psiquiátricas que, se somadas, chegam a 144 (46,15%) do total de 312 mulheres que relataram apresentar alguma patologia. Após aparece à hipertensão com 34(10,8%) mulheres afetadas e por fim as afecções ortopédicas com 23(7,37%) mulheres afetadas.

Destaca-se que mulheres que estão sofrendo violência e apresentando um quadro depressivo, frequentemente se sentem desesperançadas, se desprezam com pessoa e até se culpando pelo fato de ter desenvolvido a patologia bem como se sentem como um peso para a família, que já se encontra adoecida pela violência vivenciada. A Depressão não é uma simples tristeza. O termo depressão encontra-se muitas vezes banalizado e muitas pessoas o

utilizam de forma equivocada o que dificulta o diagnóstico. Alguns comportamentos específicos permitem que o diagnóstico como a falta de interesse em realizar atividades que antes eram considerados como prazerosas pelo indivíduo; o humor deprimido diariamente com sentimento de tristeza; perda ou ganho significativo de peso; Insônia ou muito sono quase todos os dias; sensação de fadiga, mesmo não se exercitando; sentimento de culpa e inutilidade; pensamentos de ruína, destruição ou suicídio (ou tentativa) (CABRAL, 2008).

Conforme Cabral (2008) ao se fazer o diagnóstico, apenas alguns destes sintomas pode estar presente, o que sugere um quadro de depressão moderada. Para o diagnóstico de depressão mais grave, várias instâncias de sua vida se mostram prejudicadas, como por exemplo, relacionamentos afetivos, sociais, auto higiene e ritmo de trabalho. Para Vasconcelos (2006) os sintomas perduram por diversos dias. Tanto os físicos, como, dor no baixo ventre ou infecções, transtornos digestivos, náuseas, vômitos, cólicas; como também os psicológicos, como o estado de choque ou crise do pânico, insônia, pesadelos, falta de concentração e irritabilidade.

De acordo com Day et al. (2003) e Maia et al. (2001) o dano psicológico resultante da violência doméstica tem efeito mais grave do que os danos físicos, pois atinge de forma brutal a auto estima da mulher, a qual sente-se de certa forma impotente, como se não pudesse ter o controle de sua vida, mente e corpo. Sendo assim, o risco de problemas mentais tais como, depressão, fobia, stress pós-traumático, pensamento suicida e uso de álcool e drogas também aumenta. Para Dantas Berger Giffin (2005) mulheres violentadas por seus maridos ou companheiros se tornam pessoas insatisfeitas pelo fato de serem tratadas como objetos, seres sem independência e vontade. Contudo ao reagirem perante a situação de violência que para a sociedade se tornou rotineira e de certa forma aceitável, os conflitos agravam-se, em que o fim da relação torna-se demorada e traumática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo geral analisar partes fundamentais da legislação pertinente ao tema, a fim de debater e compreender os conceitos e implicações da violência perpetrada contra a mulher. Pois comprova-se que a mulher historicamente sofre desigualdades sociais, econômicas, religiosa e políticas, bem como é vítima de violência. a qual vem crescendo consideravelmente resultando em um número cada vez maior de vítimas que batem as portas da municipalidade. O auxílio, amparo e tratamento é dever do Estado, materializado através da municipalidade, pois é no seio da comunidade que a mulher clama por ajuda. Comprova-se no presente estudo, através da análise dos prontuários de atendimento de mulheres vítimas de violência, que a violência contra a mulher acarreta uma série de danos, dentre eles, físicos, morais, psicológicos, além de variados tipos de sequelas, levando, consequentemente, ao desenvolvimento de patologias crônicas que necessitam de tratamentos específicos. Diante deste contexto, surge a necessidade que os entes públicos desenvolvam, através de uma gestão pública eficiente, democrática e civilista, ações que sejam materializadas em políticas públicas locais capazes de identificar as formas e os meios que estão ocorrendo essas violações, bem como meios de enfrentar e dar assistência necessárias as vítimas da violência doméstica, a fim de minimizar o quadro dessas mulheres. Da mesma forma, ao analisarmos os dados, igualmente se comprova que as mulheres vítimas de violência sexual ou doméstica adquirem problemas de saúde, incidindo em custos de assistência e que se não tiverem o devido acompanhamento e assistência, além de terem seu quadro de saúde agravado, incidirão em custos ainda maiores e por tempo ainda superior à Administração Pública.

Diante dessa perspectiva o município de Novo Hamburgo inovou, bem como aperfeiçoou a forma de materialização de políticas públicas municipais destinadas ao atendimentos de mulheres vítimas de violência , através do trabalho em rede, buscando desde a identificação das mulheres vítimas de violência, passando pelo o atendimento médico e psicossocial, continuando através de ações que proporcionam seguranças as mulheres vitimizadas, através da assistência da Guarda Municipal para os deslocamentos das vítimas, busca de objetos no lar e do apoio da procuradoria municipal para os demais deslindes que ocorrerem. O Centro Viva Mulher deve servir de referência aos atuais e futuros gestores como políticas públicas a serem implementadas e efetivadas em nossos municípios. Devendo ser aperfeiçoado, bem como expandido para outros pontos do Município a fim de universalizar esse tipo de atendimento para toda a cidade, bem como entendemos ser necessário a de um

local de acolhimento as mulheres vítimas de violência que necessitem de moradia por um tempo maior a fim de que consigam se reestabelecer, além da busca contínua de capacitação e instrumentalização dos serviços, no âmbito municipal, a fim de diagnosticar os casos de violência e promover a assistência adequada, bem como manter e criar novos espaços de continuidade de atendimento especializado e multidisciplinares para as mulheres vítimas de violência doméstica, pois é de extrema importância o acolhimento da mulher na atenção básica, proporcionando o respeito com o qual ela deverá ser tratada, as orientações claras e precisas, a busca pela rede de apoio familiar ou social e o encaminhamento para os centros de referência, a fim de empoderar a mulher a se respeitar e buscar ajuda.

REFERÊNCIAS

ALVES. Claudia. **Violência doméstica**. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2005

BONFIM, E. G; LOPES, M.J.M; PERETTO, M. Os Registros Profissionais do Atendimento Pré-Natal e a (In)Visibilidade da Violência Doméstica Contra a Mulher **Esc Anna Nery Rev Enferm** 2010 jan-mar; 14 (1): 97-104

BOURDIEU. Pierry. **A Dominação Masculina**. 2º edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 3.

_____**Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lei/11.340.htm> Acesso em 15 mar de 2018

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República**. Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher (PNAISM).** 2008a Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf > Acesso em 15 mar. 2018.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República**. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** 2008b Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf > Acesso em 15 mar. 2018.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** 2011c. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-mulheres/> Acesso em 15 mar 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto Lei nº 8.086, de 30 de agosto de 2013**.b Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Programa Mulher:

Viver sem Violência. Disponível em http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia > Acesso em 18 mar. 2018.

CABRAL, W.B. Depressão em mulheres vítima de violência doméstica. **Redepsi.** 2008. disponível em http://www.redepsi.com.br/2008/05/24/depress-o-em-mulheres-vitima-de-viol-ncia-dom-stica/> Acesso em 20 mar. 2018

COSTA, A. O; BRUSCHINI, C(Org.) Uma questão de gênero. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas,1986.

DANTAS-BERGER, S. M.; GIFFIN, K. A violência nas relações de conjugalidade: Invisibilidade e banalização da violência sexual? In: **Caderno de Saúde Pública**, Mar./Abr.2005, vol.21, no.2, p.417-425. ISSN 0102-311X

DAY, V. P.; TELLES, L. E. B.; ZORATTO, P. H. *et al*. Violência doméstica e suas diferentes manifestações. In: **Revista de Psiquiatria.** Rio Grande do Sul, Apr. 2003, vol.25 suppl.1, p.9-21. ISSN 0101-8108

GOMES, R.; MINAYO, M.C.S; SILVA, C.F.R. **Violência contra a mulher: uma questão transnacional e transcultural das relações de gênero**. In: SOUZA, E.R.; MINAYO, M.C.S. (Org.). Impacto da violência na saúde dos brasileiros. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. p. 117-140.

HOLANDA, V.R.; HOLANDA, E.R.; SOUZA, M.A. **O Enfrentamento da Violência na Estratégia Saúde da Família: uma proposta de intervenção** Rev Rene. 2013; 14(1): 209-17

KIND, L; et.al. **Subnotificação e (in)visibilidade da violência contra mulheres na atenção primária à saúde**, Rio de Janeiro, 2013. p 1805-1815.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política e contemporânea**. São Paulo: M. Fontes, 2006.

MAIA, C. A. T., MONDACA, A. D. C. A., LIMA, J. A., COLODO, M., LEMOS, T. M., ROSSI, A. S., & VIEIRA, M. J. N. (2001). Mulheres vítima de violência

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL – **prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes**, 2005 – Brasília – DF/BR.

OKABE, I; FONSECA, R.M.G.S**.** Violência contra a mulher: contribuições e limitações do sistema de informação**. Rev.Esc.Enferm USP** 2009;43(2):453-8.Disponivel em < http://www.ee.usp.br/reeusp > acesso em 10 de abri de 2018.

OLIVEIRA, et al. **Atenção integral à saúde de mulheres em situação de violência de gênero – uma alternativa para a atenção primária em saúde.** Ciênc. saúde coletiva vol.14 no.4 Rio de Janeiro July/Aug. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php > acesso em 10 de abri de 2018.

OLIVEIRA, C.C; ALMEIDA, M. A.S; MORITA, I. Violência e saúde: concepções de profissionais de uma Unidade Básica de Saúde**. Rev. bras. educ. med.** vol.35 no.3 Rio de Janeiro July/Sept. 2011 Rio de Janeiro,2011

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). (2002). **Relatório mundial sobre violência e saúde.** Brasília: OMS/OPAS

SILVA, I. V**.** Violência contra mulheres: a experiência de usuárias de um serviço de urgência e emergência de Salvador, Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 19(Sup. 2):S263-S272, 2003

SOUZA, E.R; FERREIRA A.L; SANTOS, N.C. Concepções de docentes em relação ao manual sobre violência intrafamiliar. **Rev Bras Edu Med**, 2009; 33(3):329-38

TAVARES. Dinalva Menezes Castro. **Violência Doméstica uma questão de Saúde Pública**. Universidade São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. São Paulo, 2000, p21.

WEBER. Max., Le savant et le politique. Paris: Union Générale d'Éditions, 1963, **Collection Le Monde** en 10-18.

VASCONCELOS, Mara Larissa Lima. Mulheres que não só dizem sim: significado da violência sexual para as profissionais do sexo de Feira de Santana - Bahia. 2006. 66 f. Monografia (Graduação em Enfermagem) Departamento de Saúde, Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, 2006.

Disponível:https://an.novohamburgo.rs.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=69419&tit=Viva-Mulher-saiba-tudo-sobre-o-Centro-de-Referencia > Acesso em 02 de abril de 2018.

Disponível: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103275/codigo-penal-decreto-lei-2848-40> Acesso em 02 de abril de 2018

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC

Especialização em Gestão Pública Municipal - EGPM

Jairo dos Santos Barreiro[1]
Prof. Gibran da SilvaTeixeira[2]

PROTEÇÃO DO PATRIMONIO PÚBLICO E PLANO DIRETOR: Um estudo de caso para Novo Hamburgo/RS

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo de caso para o município de Novo Hamburgo/RS, a fim de propor alternativas para aumentar a proteção ao patrimônio público com base no plano diretor municipal. As ocupações irregulares têm avançado de forma muito rápida, causando grandes transtornos ao regime urbanístico da cidade e onerando todos cidadãos que contribuem com impostos e seguem os regramentos jurídicos, além de serem privados de usufruir de espaços verdes com ou sem equipamentos comunitários, de serviços públicos de qualidade e suficientes para atender a demanda e desvalorização dos imóveis que são próximos as ocupações. Para o desenvolvimento do tema, serão abordados diversos aspectos, como: plano diretor, parcelamento do solo, áreas de interesse social, loteamentos irregulares, bens públicos, poderes da Administração Pública com ênfase no poder de polícia, entre outros. Os assuntos são embasados em bibliografias pesquisadas e na legislação federal e municipal como a Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Código Civil, Código Tributário Nacional, Lei de Licitações, Lei de Regularização Fundiária e Plano Diretor, com enfoque nas questões pertinentes a proteção do patrimônio público, visando a prevenção e intervenção nas áreas públicas que são alvo de ocupações irregulares.

Palavras chave: Plano Diretor. Bens Públicos. Ocupação Irregular. Fiscalização. Poder de Polícia.

---

1 Funcionário Público Municipal. Fiscal da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário UNINTER. Especialista em Administração Pública e Gerência das Cidades pelo Centro Universitário UNINTER.

2 Professor orientador do TCC.

ABSTRACT

The present work has as objective to perform a case study for the city of Novo Hamburgo/RS, in order to propose alternatives to increase the protection of public patrimony with base on the city's director plan. The irregular occupations have advanced very quickly, causing great disorder to the city's urban regime and burdening every citizen that contributes by paying taxes and following legal regulations, besides being deprived of enjoying the green spaces with or without communitarian equipments, quality and sufficient public services to attend the demand and devaluation of properties that are close to these occupations. To develop the theme, several aspects will be addressed, like: director plan, land parceling, areas of social interest, irregular allotment, public goods, power of the public administration with emphases on the power of police, among others. The subjects are based on researched biographies and on the federal and municipal legislation, as well as the Federal Constitution, Statute of the Cities, Civil Code, National Tributary Code, Law of Bidding, Law of Land Ownership Regularization and Director Plan with an approach to questions pertinent to the protection of public patrimony, aiming to the prevention and intervention in the public areas that are target of irregular occupation.

Key words: Director Plan. Public Goods. Irregular Occupation. Inspection. Power of Police.

1 INTRODUÇÃO

O Município de Novo Hamburgo localizado na Região metropolitana de Porto Alegre com área de 223,6 km², população de 238.940 habitantes, divididos em 27 bairros, teve origem pela colonização alemã, sendo emancipado em 05 de abril de 1927 do Município de São Leopoldo, conforme dados dispostos no site do Município.

A cidade cresceu em torno das indústrias do couro e calçado que propiciaram oportunidades de emprego e melhoria de vida, e atraiu muitas pessoas de diversas cidades do Estado e também de outras Regiões do País, especialmente nas décadas de 70 e 80. Este incremento populacional ocorreu de forma desordenada, com uma visão simplista de que necessitava de mão de obra para impulsionar a indústria calçadista, sem a preocupação de prover condições de moradia para abrigar este contingente. As condições sociais e econômicas destas pessoas eram precárias, assim foram ocupando vazios urbanos, áreas existentes nas margens de

arroios, reservas para praças, leito de ruas projetadas, beira de estradas e outras áreas públicas ou privadas. Esta ocupação irregular deu origem a formação de vários núcleos de sub-habitação, estando alguns destes localizados em áreas de risco, seja por fenômenos naturais como enchentes que atingem a população que habita beira de arroios e banhados ou por ingerência pertinente ao meio urbano como habitações em leitos de ruas, beiras de estrada, sob redes de transmissão de energia elétrica de alta-tensão, sobre adutoras de água bruta da Estação de Captação e encostas de morros. (MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, 2018).

A ocupação destes espaços sem o devido regramento urbanístico, isto é, sem infraestrutura básica de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento entre outros serviços públicos, estabeleceu duas cidades: uma formal, com todas condições de habitabilidade, salubridade, mobilidade, iluminação pública e abastecimento de água; e a cidade informal, insalubre, com esgotos a céu aberto, ligações clandestinas de energia elétrica e de abastecimento d'água, e ausência de outros serviços públicos.

Este passivo habitacional se consolidou sendo necessário atenção do Poder Público para resolução desta problemática. Assim o primeiro passo foi dado com a realização de um levantamento das áreas ocupadas e inclusas no Plano Diretor Urbanístico Ambiental. São atualmente 114 áreas de interesse social, ocupadas irregularmente, de forma espontânea ou com consentimento do Poder Público Municipal, localizadas aleatoriamente em todo município. (Município de Novo Hamburgo, 2004).

> I - AIS - Áreas de Interesse Social: São áreas de propriedade pública ou privada, a serem detalhadas, distribuídas em todo o território municipal, consideradas como de interesse social por serem ocupadas regular ou irregularmente por populações de baixa renda ou por serem passíveis de ocupação para atendimento da demanda habitacional de baixa renda de competência do poder público ou por delegação de competência. Demandam tratamento diferenciado, de caráter social, por Projetos Especiais, por meio de Regularização Fundiária ou remoção; (MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, 2004)

No Município, além das áreas de interesse social, existem mais aproximadamente 40 áreas ocupadas irregularmente, em leitos de ruas projetadas, margens de arroio, encostas de morros e áreas de preservação permanente, que surgiram posteriormente a última revisão do Plano Diretor. Estas ocupações se

concretizaram, apesar de muitas diligências do Poder Público para dissuadir o intento, restando como alternativa o encaminhamento de ação reintegratória de posse.

> “Para que o possuidor valha-se da defesa de mão própria, faz-se necessária a turbação ou o esbulho e uma reação imediata: contanto que o faça logo. Cuidando-se de furto ou roubo de coisa móvel, por exemplo, o esbulhado pode perseguir o ofensor que foge com o objeto e retomá-lo. Se ocorre invasão de um prédio, cabe ao ofendido nele reingressar tão logo ocorrido o fato, com a força necessária. Passadas a oportunidade e conveniência da autodefesa, cabe ao sujeito recorrer às vias judiciais, sob pena de praticar ilícito penal. Trata-se, portanto, de remédio excepcional dentro do sistema jurídico. Sem o requisito da imediatidade, a conduta do agente pode tipificar o crime do art. 345 do Código Penal. (VENOSA, 2013).

Nesse sentido, considerando que todas áreas públicas são passíveis de ocupações irregulares e é um problema recorrente em todas cidades, este trabalho busca demonstrar como se dão as ocupações irregulares nas áreas públicas e como o Município pode atuar na prevenção e intervenção de acordo com legislação pertinente, como Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Código Civil e Plano Diretor. Cabe ainda, ressaltar, que para o desenvolvimento do trabalho serão abordados alguns temas referente a política urbana, bens públicos, áreas de interesse social, poder de polícia, loteamentos e tipos de ocupação.

O censo comum discorre que as áreas do Município podem ser ocupadas com base no direito a moradia estabelecido na Constituição Federal e para atender a função social da terra.

> Capítulo II – Dos Direitos Sociais
>
> Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EC nº 26/2000 e EC nº 64/2010) (BRASIL, 1988).

Está determinação constitucional é muito ampla e não pode ser utilizada para cometer uma ilegalidade. Neste caminho, de proteger o patrimônio público, cabe ao Poder Público Municipal: monitorar as áreas públicas, intervir para evitar ocupações irregulares e preservar o direito à propriedade. Assim, o objetivo geral é demonstrar como se dão as ocupações irregulares nas áreas públicas e como o Município pode atuar na prevenção e intervenção de acordo com legislação pertinente e os objetivos específicos são mapear as ocupações existentes no município, identificar os

impactos resultantes no regime urbanístico da cidade e outros aspectos ambientais, de saúde e segurança pública.

Contudo exposto e diante do avanço das ocupações irregulares no Município, o trabalho busca responder a questão: Como proteger o patrimônio público, agindo na prevenção e intervenção frente as ocupações irregulares?

As ocupações irregulares não são apenas um ataque ao patrimônio público, elas infringem todos regramentos da Cidade, como planejamento urbano, saúde, segurança, limpeza pública, meio ambiente e saneamento básico. Ainda, comprometem o abastecimento d'água e energia elétrica através de ligações clandestinas. Estes custos da informalidade, são repassados indiretamente para toda sociedade que paga mais tributos e ainda sofre pela precariedade de serviços públicos. Estas questões por si só justificam o estudo para buscar alternativas de contenção a este malefício que assola as cidades brasileiras.

2 POLITICA URBANA

O processo de redemocratização do País foi longo e trouxe muitas demandas da Sociedade sendo o ponto culminante a elaboração da Constituição Federal promulgada em 1988. Nesse sentido a Assembleia Constituinte procurou atender os anseios da população e garantir direitos incluindo-os no texto constitucional.

Uma preocupação da Sociedade e luta constante dos movimentos sociais esta ligada ao Planejamento Urbano, que ganhou espaço na principal lei brasileira com um capítulo específico para tratar da política urbana.

Na Constituição Federal de 1988, título VII, capítulo II, foi incluso os artigos 182 e 183, que tratam da política urbana,

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> Art. 183. A quele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988).

Estes artigos e seus incisos por si só não garantiam sua efetiva aplicação

sendo pauta das reivindicações de movimentos sociais organizados formalmente ou informalmente, que viam a necessidade de regulamentação pelo Governo Federal, para realmente ser considerado uma conquista e assim, após muita pressão e mais de uma década desde a promulgação da Constituição Federal, foi aprovada em 10 de julho de 2001, a Lei Federal nº 10.257 denominada de Estatuto da Cidade que escreve sua ementa "Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providencias." (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade é um marco para toda sociedade, visto que contempla décadas de luta e reivindicações acerca de políticas públicas para o desenvolvimento urbano. As cidades ganharam através da promulgação do Estatuto da Cidade, instrumentos para gerenciar as questões que envolviam conflitos fundiários e função social da cidade e da propriedade, entre outros.

2.1 Plano Diretor

O plano diretor tornou-se um instrumento de planejamento das cidades, sendo obrigatório para os municípios, conforme determina a Constituição Federal e tendo suas diretrizes especificadas pelo Estatuto da Cidade:

> Art. 41 O plano diretor é obrigatório para cidades:
> I - com mais de vinte mil habitantes;
> II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
> IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
> § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
> § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. (BRASIL, 2001).

O plano diretor trabalha a Cidade de forma ampla pois afeta a vida das pessoas, seja na forma econômica, social e/ou ambiental. Assim, o desenvolvimento

das Cidades passa pela elaboração de um plano diretor que atenda as necessidades locais, sendo primordial que todo processo seja democrático, buscando compartilhar informações com os diversos setores da sociedade.

> “A elaboração do Plano Diretor Municipal, que deve abranger todo o território do município e não somente a zona urbana, deve garantir a ampla participação dos organismos governamentais, não governamentais, sociedade civil e forças empreendedoras, assim como a ampla publicidade através de audiências públicas, debates e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.” (SIQUEIRA, 2011, p. 65)

O regramento é fator de geração de emprego e renda, como mexe com o valor de imóveis que pode diminuir as desigualdades sociais, facilitando o acesso à moradia, ampliando espaços públicos de serviços e lazer, construindo infraestrutura básica adequada a população e melhorando a mobilidade urbana. Este instrumento atua no desenvolvimento urbano, financiamento da cidade, na democratização da gestão, na regularização fundiária e no combate à especulação imobiliária.

Nessa dinâmica, onde a cidade cresce e modifica-se constantemente, o plano diretor não pode ser visto como uma lei estanque, é necessário acompanhamento contínuo da Administração Municipal e da Sociedade Civil, através das Entidades de Classe, Movimentos Sociais Organizados ou não. A gestão do plano diretor deve manter os estudos visando as mudanças no presente e planejando o futuro da Cidade, sempre usando os instrumentos participativos, como Conselhos Municipais, Audiências Públicas, Seminários, Conferências e Debates, acerca do Desenvolvimento Urbano.

> “Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor.” (BRASIL, 2004)

O desenvolvimento das cidades não pode ser responsabilidade de apenas um segmento da sociedade, seja público ou privado, a cidade é de todos, para todos e isso representa direitos e deveres sem distinção. Uma cidade bem planejada beneficia todos cidadãos.

A legislação federal diz que o plano diretor deve ser instituído através de Lei Municipal, com obrigação de revisão a cada dez anos (BRASIL, 2001) ou com prazo inferior determinado na própria lei ou na Lei Orgânica Municipal.

O Estatuto da Cidade prevê alguns instrumentos que devem estar contidos no Plano Diretor para possibilitar que as estratégias e intenções expressas, se concretizem e transformem a realidade, tornando a cidade um lugar mais justo e de inclusão.

Segundo a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) são instrumentos para o desenvolvimento da cidade:

a) parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos – este instrumento dá à prefeitura o poder de exigir que o proprietário parcele ou construa no seu imóvel vago ou subutilizado e localizado em área com infraestrutura;

b) IPTU progressivo – quando o proprietário não construiu ou parcelou no prazo determinado, o valor do IPTU pode ser aumentado a cada ano até a ocupação do imóvel;

c) desapropriação para fins de reforma urbana – se o proprietário não cumpriu os dois itens anteriores a prefeitura pode desapropriar pagando com títulos da dívida pública;

d) direito de preempção – confere ao poder público o direito de preferência na aquisição de imóvel urbano para a construção de moradia de interesse social, equipamentos e espaços públicos;

e) outorga Onerosa do Direito de Construir – mais conhecido como "solo criado" pelo qual o poder público concede o direito de construir acima do permitido em determinada região da cidade exigindo do interessado uma contrapartida financeira, na construção de moradias populares ou urbanização de áreas de interesse coletivo;

f) estudo de Impacto de Vizinhança – para todo empreendimento de grande porte deverá ser apresentado e discutido com os vizinhos os impactos que vai gerar no tráfego, poluição, na sobrecarga da infraestrutura, na valorização ou desvalorização imobiliária.

Quando se planeja a cidade é importante verificar se há algum instrumento do Estatuto que possa ser aplicado e as áreas de intervenção devem constar nos mapas anexos à Lei, com as regras claramente descritas no Plano.

O planejamento da Cidade era baseado em um Plano Diretor técnico (BRASIL, 2005, p. 75), pensando em uma cidade formal, com especulação imobiliária, distante da realidade onde se criam guetos na periferia, causados pelo alto custo da terra que impossibilita a dignidade das massas empobrecidas que não conseguem conquistar o sonho da casa própria e partem para ocupações irregulares em áreas de risco, de preservação ambiental e consequentemente sem a infraestrutura básica necessária para viver.

2.2 Plano Diretor Participativo

Um plano diretor participativo traz no seu conceito a ideia de democratizar a organização dos espaços urbanos provendo o desenvolvimento da cidade sem esquecer das pessoas, que precisam de um lugar para morar, trabalhar e ter seu lazer. A participação efetiva da Sociedade na construção do Plano Diretor, oferece à Cidade o melhor para coletividade, deixando interesses particulares de lado que sempre nortearam as questões urbanas. (BRASIL, 2005, p. 75).

O Plano Diretor Participativo é responsável pela definição da função social da Cidade e da propriedade tendo como preocupação a busca de soluções de problemas enfrentados pela população em geral, mas principalmente pelas comunidades menos favorecidas que crescem de forma desordenada causando um caos social, ambiental e urbano. (BRASIL, 2005, p. 75).

A participação popular na instrumentalização do plano diretor deve garantir que as áreas urbanas e rurais, públicas ou privadas, cumpram sua função social, que a cidade se desenvolva com organização territorial e os instrumentos previstos na legislação federal sejam seguidos, atendendo as particularidades municipais que são distintas, daí o motivo do Plano Diretor ser uma Lei Municipal. (BRASIL, 2005, p. 75).

O Plano Diretor Participativo deve contemplar toda Sociedade e todo cidadão pode e deve participar das discussões para construí-lo e tornar todas demandas em realidade fazendo-o um instrumento capaz de gerir e planejar a Cidade. Esta participação global deve ser coordenada por técnicos da Prefeitura com participação da Câmara de Vereadores, Entidades de Classe, Sociedade Civil Organizada,

Movimentos Populares, em fim por todos munícipes.

> “A participação de um corpo técnico de qualidade e com competências técnicas variadas é fundamental para a elaboração do plano diretor e sua posterior implantação e acompanhamento. Mas o Estatuto da Cidade introduziu a obrigatoriedade de participação da população em diferentes etapas de sua elaboração...” (DUARTE, 2007, p. 93).

Na elaboração do texto do Estatuto da Cidade, houve preocupação em garantir a participação popular, sem desmerecer a importância do corpo técnico efetivo das administrações na gestão do plano diretor. Esta união de forças, técnicos e sociedade civil, tem valor fundamental para o desenvolvimento das cidades.

2.3 Parcelamento do Solo

A organização da cidade começa com planejamento eficaz, sendo o parcelamento do solo um instrumento fundamental para adequação dos espaços propiciando o crescimento de forma harmônica, sem afetar o meio ambiente e melhorando a qualidade de vida para a população.

> “Art. 52 As normativas de parcelamento do solo devem ordenar e controlar o crescimento e a ocupação do solo para fins urbanos.
>
> Parágrafo Único. São formas de parcelamento do solo os loteamentos, os condomínios por unidades autônomas, os condomínios de lotes por unidades autônomas, os desmembramentos e fracionamentos e os remembramentos.” (NOVO HAMBURGO, 2004)

A legislação regra o parcelamento do solo, mas uma parte significativa do território urbano é constituído por implantações irregulares que são os chamados loteamentos irregulares ou clandestinos. Estes empreendimentos são parcelamentos feitos à margem da legislação urbanística, ambiental, cível e penal, onde são abertas ruas e demarcados lotes sem que haja qualquer controle por parte do Poder Público e entram no mercado imobiliário informal.

A ocupação irregular do solo é um problema que afeta toda comunidade pois não prevê questões relativas a segurança, saúde, transportes, meio ambiente, defesa civil e outros serviços públicos.

Os moradores desses assentamentos, quando compram os terrenos, têm consciência da ilegalidade e das carências de infraestrutura. Entretanto essa condição tem sido aceita em razão dos preços mais baixos.

A ilegalidade, nas formas populares de uso e ocupação do solo, deve ser enfrentada com urgência, pois geram sérias implicações sociais, políticas, econômicas e ambientais. Por esta razão se torna indispensável à ação do Poder Público para inibir este tipo de irregularidade.

2.3.1 De quem é responsabilidade pelo parcelamento do solo urbano?

O Estado tem a função administrativa, e é através dela que o Estado cuida da gestão de todos seus interesses e os de toda coletividade.

A função administrativa consiste num “dever” do Estado de dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos. A Constituição Federal apresenta os dispositivos legais, através dos artigos 21 e 30.

> “Art. 21. Compete à União:
>
> XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
>
> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Os artigos 13 e 40 da Lei n° 6.766/79, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano:

> “Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:
>
> I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
>
> II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
>
> III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².
>
> Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.
>
> Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos

> adquirentes de lotes". (BRASIL, 1979).

Estas determinações contidas nos referidos artigos, demonstram que o parcelamento do solo e sua gestão constituem um verdadeiro dever-poder do Estado, e podemos extrair daí a necessidade de o Poder Público fiscalizar, interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado.

Cabe ao Município definir os critérios para a adequada ocupação do espaço urbano, de modo a evitar problemas que possam surgir em função dos parcelamentos inadequados ou pela implantação de atividades conflitantes. A regulamentação e execução de obras devem atender a um planejamento racional, que leve em consideração a organização do espaço, seja um bem público ou privado.

2.4 Bens Públicos

Entende-se como bem público todo e qualquer bem que pertença a uma pessoa jurídica de direito púbico, seja ela da administração direta ou indireta, independentemente da natureza desse bem. O conceito de pessoa jurídica de direito publico está previsto no art. 41 do Código Civil de 2002, conforme segue:

> "Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
> I - a União;
> II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
> III - os Municípios;
> IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;
> V - as demais entidades de caráter público criadas por lei." (BRASIL, 2002).

O art. 98 do mesmo Código Civil traz no seu corpo a definição de bens públicos como sendo: "Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem".

Os bens de qualquer natureza podem ser corpóreos ou incorpóreos, moveis ou imóveis, semoventes, créditos, direitos ou ações. Hely Lopes Meirelles, conceitua os bens públicos em seu sentido amplo e estrito.

> “1.3 .1 Conceito - Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.” (MEIRELLES, 2016. Pag. 636).

O bem, para ser classificado como público em sentido amplo, deve pertencer a uma entidade pública de direito interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou a uma entidade da administração indireta (as autarquias, as fundações de direito público e as associações públicas – também denominadas consórcios públicos).

2.4.1 Classificação dos bens públicos

Podemos classificar os bens públicos de diversas formas, sejam elas, quanto a titularidade (bens federais, estaduais, distritais e municipais) quanto a disponibilidade (bens indisponíveis, patrimoniais indisponíveis e patrimoniais disponíveis) e quanto a sua destinação, que faz parte do objeto de estudo.

O art. 99 do Código Civil de 2002 classifica os bens públicos quanto a sua destinação da seguinte forma:

> “Art. 99. São bens públicos:
> I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
> III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
> Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”. (BRASIL, 2002).

Conforme a legislação podemos dividir os bens públicos em: de Uso Comum do Povo, de Uso Especial, e Bens Dominicais ou Dominiais. Além destas divisões, os bens públicos obedecem outra subdivisão: afetação e desafetação.

- Afetação consiste em conferir ao bem público uma destinação.

- Desafetação consiste em retirar, do bem, aquela destinação anteriormente conferida a ele.

Isto significa que o tema afetação e desafetação diz respeito aos fins para os quais está sendo utilizado um bem público. Se o bem é utilizado pela Administração ou por indivíduos em geral, diz-se que está afetado a determinado fim público. Em sentido contrário, o bem se diz desafetado quando não está sendo usado para qualquer fim público.

2.4.2 Bens de uso comum do povo

Os bens de uso comum do povo são todos aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos.

> "Uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição. É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos, dos rios navegáveis, do mar e das praias naturais." (MEIRELLES, 2016. Pág. 641).

No entanto, o povo tem apenas o direito de usar esses bens, mas não tem o seu domínio, que pertence à pessoa jurídica de direito publico. Este domínio possui características especiais, que lhe conferem a guarda, a administração e fiscalização dos referidos bens, podendo ainda reivindicá-los.

Estes bens, de uso comum do povo embora estejam à disposição da coletividade, permanecem sob a administração e vigilância do Poder Público, que tem o dever de mantê-los em normais condições de utilização pelo público em geral. Qualquer dano ao usuário imputável a falta de conservação ou a obras e serviços públicos que envolvam esses bens é de responsabilidade do Estado, desde que a vítima não tenha agido com culpa.

Os bens de uso comum, podem ser utilizados por todos os membros da coletividade, sem que haja discriminação entre os usuários, nem a anuência da estatal especifica para esse fim. Esses bens são destinados à utilização coletiva. O uso comum deve ser gratuito, de modo a não causar ônus aos que utilizarem o bem.

> "No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os

> bens utilizados o são por todos os membros da coletividade- *uti universi*- razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada individuo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar o ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo." (MEIRELLES, 2016. Pag. 641).

Essa gratuidade decorre da generalidade do seu uso, afinal se o seu uso fosse oneroso poderia surgir certa discriminação entre os usuários.

2.4.3 Bens de uso especial

São bens de uso especial todos aqueles que estão reservados para execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. Estes bens podem ou não integrar a Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo, tais como os prédios das repartições públicas, os terrenos, os veículos oficiais, entre outros bens que estão à disposição do público, mas com destinação especial. Tais bens como têm uma finalidade pública permanente, são também chamados bens patrimoniais indisponíveis, conforme Meirelles, 2016. pág. 638.

O uso destes bens, são definidos pelo Poder Público e aos indivíduos, diferentemente do que ocorre com os bens de uso comum do povo, só poderão utilizá-los se forem atendidas as condições pré estabelecidas pelas pessoas públicas interessadas. Segundo Meirelles, o uso especial: é aquele submetido a regras específicas e consentimento estatal ou se submete à incidência de uma prestação pecuniária pelo seu uso.

> "É todo aquele que por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. É também uso especial aquele a que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos como é o caso dos edifícios, veículos e equipamentos utilizados por suas repartições". (MEIRELLES, 2016. Pág. 642).

Podemos falar em uso especial quando este uso for privativo por algum administrado, ou seja, realizado por pessoas determinadas mediante instrumento

jurídico específico.

2.4.4 Bens dominiais ou dominicais

Os bens dominiais são todos aqueles sem uma destinação pública específica. O Poder Público exerce sobre estes bens poderes de propriedade.

> "Além desses bens originariamente integrantes do patrimônio disponível da Administração, por não terem uma destinação pública determinada, nem um fim administrativo específico, outros poderão ser transferidos, por lei, para esta categoria, ficando desafetados de sua primitiva finalidade pública, para subsequente alienação." (MEIRELLES, 2016. pag. 639).

O Código Civil estabelece no que diz respeito aos bens dominicais em seu art. 99, Parágrafo único: "Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado"

2.4.5 Características dos bens públicos

Os bens públicos têm três características principais que os distinguem dos bens particulares, quais sejam, são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis. O novo Código Civil disciplinou a matéria com maior precisão em seus artigos 100, 101 e 102:

> "Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.
>
> Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.
>
> Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião." (Brasil, 2002)

A alienabilidade confere que a pessoa jurídica de direito público, em regra, não pode transferir a terceiros a propriedade de seus bens, sejam eles móveis ou imóveis. Excepcionalmente esses bens poderão ser transferidos a terceiros desde que atendam as condições legais.

Essas condições estão descritas nos artigos 17 a 19 do Estatuto de Contratos

e Licitações (lei 8.666/93), quais sejam, caracterização do interesse público, realização de pesquisa prévia de preços (se o bem for vendido abaixo do preço causando atos lesivos ao patrimônio público, cabe ação popular), desafetação dos bens de uso comum e de uso especial (essas duas espécies de bens são inalienáveis enquanto estiverem atendendo as finalidades públicas), necessidade de autorização legislativa em se tratando de bens imóveis (para bens móveis não há essa necessidade), abertura de licitação na modalidade de concorrência ou leilão.

A impenhorabilidade diz que os bens públicos não podem ser dados em garantia judicial, ou seja, não podem ser penhorados. Penhora é um ato de natureza constritiva que no processo, recai sobre os bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso de não cumprimento da obrigação. Em suma, essa característica que impede que os bens públicos sejam oferecidos em garantia para cumprimento das obrigações contraídas pela Administração junto a terceiros.

A imprescritibilidade significa que os bens públicos não podem ser usucapidos independentemente da categoria a que pertençam. A Constituição Federal estabelece regra específica a respeito, dispondo, no artigo 183, § 3º, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, norma que alias é reiterada no art. 191, relativa á imóveis públicos rurais.

> “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
>
> § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (...)
>
> Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.
>
> Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. (BRASIL, 1988).

De acordo com o Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Desta forma, ainda que o particular tenha a posse de um bem público pelo tempo necessário à aquisição do bem por usucapião, não nascerá para ele o direito de propriedade, pois a posse não terá idoneidade de converter-se em domínio pela impossibilidade jurídica do

usucapião.

2.5 Ocupação Irregular de Área Pública. Como surgem as ocupações irregulares?

As ocupações não acontecem de forma isolada, existe toda uma preparação prévia para que elas ocorram. Geralmente existe um líder que já conhece o terreno, a sua situação em face das determinações legais, escrituração e afins.

Existe, também, a participação de diversos agentes na formação desses loteamentos clandestinos. Podemos citar desde os grupos sociais menos favorecidos até promotores imobiliários.

Essas invasões geralmente ocorrem à noite ou nos finais de semana onde existe uma menor possibilidade de intervenção do Poder Público. Os organizadores orientam quanto aos materiais e ferramentas necessárias para levantarem as habitações, combinam data e hora para a ocupação. E partir daí, vários loteamentos clandestinos vão surgindo, transformando-se em verdadeiros bairros, onde serão construídas casas da forma que lhes convir. Essa é a possibilidades que as pessoas menos favorecidas encontram de conseguir um lugar para viver. Em alguns casos, passados alguns anos, essas invasões são transformadas em áreas legalizadas e chegam até a receber infraestrutura básica.

As ocupações irregulares podem ser uma simples invasão onde um grupo de pessoas ocupa uma área pública ou privada com o fim único de moradia ou um loteamento informal, onde existe um loteador, que parcela a terra de forma precária e posteriormente, vende os lotes. Esta alternativa envolve a ocupação de uma gleba a partir de um acordo comercial prévio que envolve o dono da terra, o loteador e os futuros moradores. Assim, os futuros moradores, na verdade, compram o direito de ocuparem a área, assinando um documento de aquisição do lote com base em uma planta; a partir do momento que um número razoável de vendas for realizado, a ocupação da área se dá de forma articulada e rápida – são demarcados os lotes e algumas ruas e os futuros moradores já constroem seus barracos de forma que quando a fiscalização municipal é acionada (através principalmente de denúncias), boa parte das residências já se encontram erguidas, constituindo-se numa situação

muito difícil de reverter.

Esses loteamentos irregulares constituem um problema grave nas cidades, pois estão relacionados com o direito urbanístico e o ambiental. A mola propulsora deste problema urbano tem sido a falta de fiscalização do poder público somado à carência de imóveis urbanos acessíveis aos cidadãos.

As principais consequências desses loteamentos irregulares são os danos causados ao meio ambiente. A falta de um estudo sobre os impactos ambientais para a implantação destes loteamentos tem causado um crescente prejuízo ao meio ambiente, por meio do lançamento de detritos sólidos e esgotos nos rios e lagos e da perda da cobertura vegetal que expõe ao solo à degradação, representando prejuízos à fauna e a flora.

> "Os principais problemas de moradias inadequadas dizem respeito ao adensamento excessivo, à coabitação familiar, ao ônus excessivo com aluguel, à proliferação de assentamentos precários e à irregularidade urbana. Em números absolutos, o principal fator de inadequação diz respeito à falta de serviços adequados de esgotamento sanitário e abastecimento de água." (PINHEIRO, 2010. Pág. 38).

Este procedimento revela, sobremaneira, uma forte relação de cumplicidade entre os agentes na produção da irregularidade. Através desta, o dono da terra encontra uma fórmula para dar um uso rápido e lucrativo a sua gleba e o loteador livra-se da necessidade de cumprimento de todas as exigências municipais e promove um empreendimento com baixíssimos custos e, portanto, grande lucratividade. Do ponto de vista da população, é importante salientar que apesar de ciente de que não está comprando um produto legal, recorre a esta alternativa por ser a única a que tem acesso em um sistema que o Poder Público não dispõe de recursos financeiros suficientes para atender a toda a demanda e o mercado é absolutamente restrito graças aos preços praticados e às dificuldades de acesso a crédito.

2.6 Intervenção do Poder Público

O planejamento urbano é competência do Município e os gestores públicos que tem a responsabilidade de atender à demanda habitacional e superar os problemas advindos da informalidade. Do ponto de vista da produção informal,

investem em programas de fiscalização e em programas de regularização fundiária. Quanto a ampliação do acesso à terra, a alternativa mais almejada é a construção de uma política de subsídios públicos significativa. Pelo lado da iniciativa privada, uma estratégia muito utilizada também com este fim, é a redução dos padrões urbanísticos legais como um caminho para a redução dos custos de produção dos lotes urbanizados e consequentemente dos preços finais dos lotes.

a) Fiscalização: através de uma ação de polícia busca-se conter a ocupação informal do território. Os limites deste tipo de atuação são óbvios. Por um lado, os próprios limites da estrutura administrativa dos governos locais, absolutamente carentes, de forma geral, de funcionários, equipamentos e processos de gestão adequados à tarefa. Por outro, as limitações legais que o Município dispõe para conter a ocupação e penalizar os promotores da informalidade. Por último e o mais significativo, a falta de alternativas de moradia para a população que busca no mercado informal a sua solução, provocando uma postura tolerante à informalidade dos poderes públicos locais.

b) Programa de Regularização Fundiária: Parte da constatação de que a informalidade é o resultado de processos de gestão e de desenvolvimento excludente, que precisam ser superados. Reconhece, por consequência, o direito das pessoas à cidade e aos benefícios urbanos. Constitui-se como uma ação de caráter curativo que envolve qualificação urbana e regularização da propriedade da terra.

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre, empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor de mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e em grande parte dos casos, para as periferias das cidades.

> “A informalidade traz um alto custo individual e coletivo, pois a precariedade do acesso ao saneamento básico, aos serviços de transporte, à saúde e à educação, soma-se à insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por causa de despejos forçados, e é essa insegurança que põe em risco, inclusive, à vida, isso em virtude da fragilidade das construções.” (PINHEIRO, 2010. Pág. 37).

A cidade resultante desse processo é marcada por uma “urbanização de risco” , perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não tem “direito à cidade” mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerba a segregação socioespacial, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura.

2.7 Áreas de Interesse Social

A Lei nº 1.216 de 2004, conceitua as áreas especiais como:

> Seção V - Das Áreas Especiais
>
> “ Art. 33 As AEs, representadas e relacionadas no Anexo 04, Mapa 04, apresentam características distintas quanto à ocupação e uso do setor ou zona onde estão inseridas, devendo ser objeto de ações distintas do Poder Executivo Municipal ou de projeto especial.
>
> Art. 34 As diversas AEs inseridas em todo o território municipal são tratadas distintamente pelos instrumentos urbanísticos.
>
> § 1º As intervenções urbanísticas nas AEs e os processos de consolidação de uso e ocupação são objeto de DUE.
>
> § 2º Atividades, ocupações e usos distintos e localizados, bem como áreas de interesse público, em qualquer parte do território municipal excetuando as APAs, poderão constituir novas AEs, mediante decreto do Poder Executivo Municipal.” (MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, 2004).

As áreas especiais são divididas em: AIS - Áreas de Interesse Social, AIA - Áreas de Interesse Ambiental, AICN - Áreas de Interesse Cultural e Natural, AIP - Áreas de Interesse Público, AEA - Área de Entorno de Aeródromo e NRU - Núcleos Rurais Urbanos, segundo a redação da Lei 1.216/2004 que institui o Plano Diretor Urbanístico e Ambiental no Município de Novo Hamburgo.

As AIS, que permeiam a discussão por serem o principal alvo de ocupações irregulares e consequentemente necessitam de intervenções do Poder Público, são separadas em tipo I, tipo II e tipo III.

> “a) AIS I - Área de Interesse Social Tipo I: regularização de assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se o Direito de Superfície, a Concessão do Direito Real de Uso e/ou a Concessão Especial para fins de Moradia, individual ou coletiva, quando se tratar de bens públicos municipais, e o usucapião especial coletivo ou individual quando se tratar de área privada.
>
> b) AIS II - Área de Interesse Social Tipo II: áreas ocupadas por loteamentos públicos ou privados regulares, irregulares ou clandestinos que atendam às

> condições de habitabilidade.
>
> c) AIS III - Área de Interesse Social Tipo III: para produção de Habitação de Interesse Social, com interveniência do Poder Público em imóveis não edificados e subutilizados.” (MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, 2004).

As áreas de interesse social, gravadas no Plano Diretor, são o reconhecimento pelo município da problemática causada ao regime urbanístico e o deficit habitacional. Mas principalmente da necessidade de politicas públicas para melhorar a qualidade de vida desta população e conter o avanço desenfreado destes núcleos de sub-habitação, principalmente causado pelas ocupações irregulares.

2.8 Poderes administrativos

O Estado dispõe de certas prerrogativas indispensáveis a persecução de suas finalidades. Essas prerrogativas constituem os poderes administrativos.

Os poderes administrativos são prerrogativas concedidas ao Poder Público para a persecução dos seus fins. Esses poderes não são uma mera faculdade de agir, mas sim uma obrigação de atuar.

> “Esses poderes são inerentes à Administração de todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios - na proporção e limites de suas competências institucionais, e podem ser usados isolada ou cumulativamente para a consecução do mesmo ato. Tal o que ocorre, p. ex., com o ato de polícia administrativa, que é normalmente precedido de uma regulamentação do Executivo (poder regulamentar), em que a autoridade escalona e distribui as funções dos agentes fiscalizadores (poder hierárquico), concedendo-lhes atribuições vinculadas (poder vinculado) ou discricionárias (poder discricionário), para a imposição de sanções aos infratores (poder de polícia).” (MEIRELLES, 2016. Pag. 138).

Essas prerrogativas conferidas ao Poder público ao mesmo tempo em que são poderes, também constituem deveres, pois vedam a inércia. Esse caráter dúplice dos Poderes Administrativos denomina-se poder-dever de agir.

São poderes administrativos: o poder vinculado, o poder discricionário, o poder hierárquico, o poder disciplinar, o poder regulamentar e o poder de polícia, sendo este último, o que tem mais relevância a este trabalho.

No poder vinculado a Administração Pública, ou quem lhe faça às vezes, fica inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações. É mínima

a liberdade de ação do administrador público. Consigne-se que a doutrina não é uniforme quando considerar a atividade vinculada como poder.

O poder discricionário confere ao administrador certa liberdade de escolha de acordo com a oportunidade e a conveniência para a prática do ato. Não se confunde com poder arbitrário. Discricionariedade consiste em certa liberdade concedida ao administrador público para agir dentro dos limites da lei.

> "A faculdade discricionária distingue-se da vinculada pela maior liberdade de ação que é conferida ao administrador. Se para a prática de um ato vinculado a autoridade pública está adstrita à lei em todos os seus elementos formadores, para praticar ato discricionário é livre, no âmbito em que a lei lhe confere essa faculdade." (MEIRELLES, 2016. Pág. 140)

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

> "Poder hierárquico é ó de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relàção de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa." (MEIRELLES, 2016. Pág. 142).

O poder disciplinar permite que a Administração Pública puna, internamente, as infrações funcionais dos seus servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços administrativos.

O poder regulamentar é a faculdade dos Executivos de imprimir a execução de Leis, ou de expedir decretos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo, e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.

2.9 Poder de Polícia

O Estado dispõe de poderes que viabilizam a sobreposição do interesse público sobre o interesse individual. Dentre estes poderes, derivados dos princípios de Direito Administrativo, encontramos o poder de polícia.

O Código Tributário Nacional traz a definição de poder de polícia no seu artigo 78:

> “Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.” (BRASIL, 1966)

O poder de polícia é uma prerrogativa de direito público, calcada na lei, que autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.

Em suma, o poder de polícia é a manifestação da Administração Pública, mediante a qual visa o bom exercício dos direitos individuais de modo que o interesse público esteja resguardado.

Em princípio, a competência para exercer o poder de polícia é da pessoa jurídica federativa à qual a Constituição Federal conferiu poder de regular a matéria. A competência de cada ente federativo está prevista nos artigos 21, 22, 25 e 30 da Constituição Federal.

Podemos dizer que são inválidos os atos de polícia que são praticados por agente de pessoa federativa que não tenha competência constitucional para regular a matéria.

São dois os fundamentos jurídicos para existência do poder de polícia, quais sejam o interesse público e a supremacia geral da Administração Pública. Essa supremacia consiste na superioridade de tratamento dado aos interesses da coletividade, pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

> “A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, o controle de publicações, a segurança das construções, dos transportes e da via viária até a segurança nacional em particular.” (MEIRELLES, 2016. Pág. 157).

São três as características poder de polícia, quais sejam, discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

A discricionariedade consiste numa liberdade conferida à Administração Pública para a prática, dentre uma série limitada ou ilimitada de comportamentos

possíveis, aquele que lhe pareça mais adequado à satisfação das necessidades públicas específicas previstas em lei. Conforme Bernardi, 2009:

> "Atua por intermédio de seus próprios meios e instrumentos previstos em lei. No entanto o particular que tiver seus interesses feridos pela ação da administração pública, em função de ação do poder de polícia, pode buscar a proteção judicial visando a correção do ato administrativo que considera ilegal." (BERNARDI, 2009. Pág. 226)

A autoexecutoriedade permite que a Administração, independentemente de autorização judicial, execute suas decisões. Nem todos os atos do poder de polícia são autoexecutáveis. As hipóteses de sua incidência são a autorização expressa em lei, urgência e necessidade desta medida administrativa e inexistência de outra medida cabível.

A coercibilidade, é um pressuposto da autoexecutoriedade. Esta característica diz respeito à imperatividade de que se revestem os atos de polícia. A atuação da polícia administrativa pode ser preventiva ou repressiva.

O poder de polícia encontra seus limites nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. As imposições de sanções, pelo poder de polícia, também sofrem limitações, já que só é possível aplicá-las se houver obediência ao devido processo legal.

3 METODOLOGIA

Para abordar o tema, foi necessário buscar algumas publicações de autores reconhecidos pelos seus trabalhos na área e que também atuam na docência, assim como diversas publicações legais através de Leis e Decretos, consultas na internet e no Departamento de Fiscalização da Diretoria de Habitação.

Tendo como base a Constituição Federal, o Código Civil, o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor Municipal, caracterizou-se o regime urbanístico da cidade, os bens públicos e os poderes da Administração Pública com destaque para o Poder de Polícia e nesses pontos focou-se a pesquisa, na busca de alternativas para coibir as ocupações irregulares no Município.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nível federal existem diversas legislações que favorecem a política urbana e direcionam aos municípios a competência de gerir seus espaços através da implantação do Plano Diretor e outros instrumentos urbanísticos, ressalte-se que os municípios que absorvem toda carga e pressão sobre políticas públicas para desenvolvimento urbano. Quando discorremos sobre regime urbanístico, falamos de toda cidade, com regramentos claros sobre edificações, ocupação do solo, posturas, meio ambiente e saneamento básico. Esta cidade formal paga tributos e tem direito aos equipamentos públicos, áreas de lazer, segurança, saúde, educação, mobilidade, limpeza pública, entre outros.

A sociedade é cerceada de seus direitos, quando os espaços públicos são ocupados por grupos de origem desconhecida, que geram insegurança, afetam o abastecimento de serviços públicos com ligações clandestinas de energia elétrica e abastecimento d'água, não dispõe de saneamento e ainda não dão destino adequado aos resíduos sólidos causando acúmulo de lixo e proliferação de insetos e roedores.

O município é cobrado a implantar políticas públicas para diminuir o deficit habitacional, mas sobremaneira pode compactuar com a ilegalidade a qual as ocupações irregulares estão inseridas. Essas ocupações, mesmo consolidadas, não podem prevalecer sobre a competência da municipalidade em organizar e gerir os espaços urbanos, tampouco, o interesse de alguns podem sobrepor o interesse público.

O setor público não pode ser omisso, precisa desempenhar seu papel constitucional e evitar um conflito fundiário. A sociedade não pode perder a referência estatal, assim como o respeito aos regramentos jurídicos e direitos de propriedade, sob o risco de um caos, onde predomina a lei do mais forte e paira a sensação de impunidade. Quando se é permissivo a irregularidade de alguns, fica preterido o direito de todos, e mais especificamente, daqueles cadastrados em programas habitacionais que aguardam por muitos anos a oportunidade de serem beneficiados.

Este trabalho referenciou diversos aspectos referentes a política urbana, bens

públicos e poderes da Administração, com base em autores e legislação pertinente, até chegar nas ocupações irregulares que causam uma série de problemas ao Município. Através do estudo vimos que as ocupações são organizadas de duas formas: área particular – quando o proprietário promove loteamento irregular e em áreas públicas – quando há invasão individual ou em grupos. Em qualquer caso, o fato é organizado com estudo prévio da área, escolha de data mais apropriada, preferencialmente em finais de semana ou véspera de feriado.

O Município identificou 114 áreas de Interesse Social que foram gravadas no Plano Diretor Urbanístico Ambiental (Município de Novo Hamburgo, 2004), sendo ocupações irregulares consolidadas, Loteamentos Municipais e Cooperativas Habitacionais. Destas áreas, algumas são passíveis de regularização fundiária por estarem fora de áreas de risco, possuírem infraestrutura básica ou apresentarem condições para implantação, além de não haver adensamento populacional.

Além das áreas de interesse social, segundo acervo do Departamento de Fiscalização do Município, existem cerca de quarenta ocupações irregulares, dentro destas ou em outras áreas públicas. As ocupações ocorrem em áreas institucionais ou reservadas para praças, áreas de preservação permanente como margens de arroios, banhados e encostas de morros, leito de ruas projetadas, canteiros e outras áreas públicas e privadas.

As ocupações estão concentradas na periferia principalmente nos bairros Canudos, Santo Afonso, São José, Diehl e Roselândia. A situação mais emblemática está localizada no entorno do Kephas localizado nos bairros São José e Diehl, pelo adensamento populacional e áreas de risco.

A situação é agravada pelo aumento do domínio de facções criminosas nestas localidades, inclusive com identificação nas casas, como forma de inibir a ação do poder público. Não raro, os ocupantes não se identificam e ameaçam os agentes.

Conforme o acervo do Departamento de Fiscalização (Município de Novo Hamburgo, 2018) existe um passivo de 52 processos judiciais tramitando, sendo 15 Ações Civil Pública contra o Município e 37 processos de reintegração de posse, que envolvem um nº superior a 1.000 famílias, o que representaria em média 3.500 pessoas.

A irregularidade apresenta muitos fatores negativos e são causa de problemas ao regime urbanístico como a falta de saneamento e mobilidade, construções precárias sem projetos e acompanhamento técnico; Danos ao meio ambiente através de ocupações das áreas verdes, mananciais, áreas de bacias de contenção de enchentes, assoreamento dos arroios, e acúmulo de lixo; Danos a saúde de todo entorno, com reflexos no atendimento de toda população; Aumento da insegurança gerada pelo domínio de facções criminosas que buscam refúgio nestas áreas por serem mais difíceis dos órgãos de segurança atuarem.

A questão levantada, “Como proteger o patrimônio público, agindo na prevenção e intervenção frente as ocupações irregulares?” É quase uma utopia, considerando todas questões sociais que envolvem o setor habitacional, todavia, o poder público tem a obrigação de agir para preservar o interesse público. O descuido de suas obrigações, permitindo a irregularidade, seja por omissão ou ineficiência levará o município a responder nas esferas jurídicas e administrativas, pelas consequências ou danos causados.

De acordo com a dimensão do problema se estabeleceu um fluxograma de ação para o Departamento de Fiscalização da Diretoria de Habitação do Município de Novo Hamburgo, com apoio de outros setores, como Guarda Municipal, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Obras, Secretaria de Administração, Procuradoria Geral do Município e Defesa Civil.

As intervenções são acionadas por denúncia ou monitoramento:

1 – A equipe do Departamento de Fiscalização verifica a situação, quanto propriedade da área (público ou privada), classificação da área (APP, risco), tipo da ocupação (casas, barracos, cercas) e quantidade de famílias.

2 – Se a ocupação é pacífica, está no início e é pequena a equipe faz a demolição. Se houver muitas casas é solicitado apoio da Guarda Municipal e das Diretorias de Transportes e Patrimônio, para efetuar a demolição rapidamente, com segurança.

3 – Se a ocupação não é pacífica, a equipe solicita apoio da Guarda Municipal para efetuar as notificações e havendo condições de segurança, é solicitado apoio de toda equipe, máquina e caminhão para proceder o desmanche. Mas se a avaliação for de conflito, é feito juntada de documentos e encaminhado

para ajuizamento de ação reintegratória.

Nas intervenções que haja mais de uma construção, sempre é solicitado apoio da Guarda Municipal e em caso de ser área de risco é acionada a Defesa Civil, como também, se for identificada APP – área de preservação permanente, a Secretaria de Meio Ambiente é chamada para acompanhar a ação.

O Departamento definiu um monitoramento das áreas públicas para atuar na prevenção, considerando que as ocupações organizadas são muito rápidas e geralmente ocorrem em finais de semana ou feriados e precisam de intervenção imediata para coibir e evitar que se consolide. Para isso a Cidade foi dividida em quatro regiões e a equipe faz o monitoramento um dia da semana em cada uma delas e no outro direciona às áreas mais propensas a ocupação.

Com monitoramento constante e intervenções efetivas, o Departamento de Fiscalização busca desmotivar o avanço das ocupações irregulares, para evitar que a situação precise ser encaminhada ao judiciário, onde os processos são morosos aumentando o custo ao Município.

A proteção do patrimônio público e do Plano Diretor é um trabalho do Poder Público mas deve ser compartilhado por todos, pela relevância do tema que abrange a Cidade toda. As intervenções buscam preservar o direito a propriedade e também são políticas públicas de meio ambiente, desenvolvimento urbano, segurança, saúde e educação.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Jorge Luiz. ***A organização municipal e a política urbana*** / Jorge Luiz Bernardi. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Curitiba: Ibpex, 2009.

BRASIL. ***Constituição (1988)***. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. ***Código Civil (2002)***. Código civil brasileiro e legislação correlata. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 616 p.

_____. ***CTN/Código Tributário Nacional***. Lei nº 5.172/1966. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em 18 mar. 2018.

_____. ***Lei Federal nº 6.766***, de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em 23 mar. 2018.

_____. ***Lei Federal 10.257. Estatuto da Cidade.*** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial de União, 11 de julho de 2001.

_____. ***Lei Federal nº 8.666***, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: **http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm**. Acesso em 24 mar. 2018.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. ***Plano Diretor Participativo***/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2005 – 92 p.

DUARTE, Fábio – ***Planejamento Urbano*** / Fábio Duarte. - Curitiba: Ibpex, 2007. 177 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito Administrativo Brasileiro***. / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.

MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ***Lei Municipal 1.216/2004***. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental – PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-novo-hamburgo-rs. Acesso 23 fevereiro 2018.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. ***Processos do Departamento de Fiscalização***. Acervo de Processos. Pesquisado em 21 fev. 2018.

_____. Site do Município de Novo Hamburgo. Disponível em: https://www.novohamburgo.rs.gov.br/modules/catasg/novohamburgo.php?conteudo=70. Acesso em: 28 fevereiro 2018.

PINHEIRO, Otilie Macedo ***Plano diretor e gestão urbana*** / Otilie Macedo Pinheiro. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 130p. : il.

SIQUEIRA, CARLOS - ***Cultura política socialista – A questão urbana no Brasil*** / Fundação João Mangabeira – Brasília, 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais** – 13. Ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

Processo de escolha de um modelo de escritório de projetos em um órgão público municipal - Companhia Municipal de Urbanismo de Novo Hamburgo/RS.

Jamur Giovane Menegás[1]
Dr. Samuel Vinícius Bonato[2]

RESUMO

Há um senso comum por parte da população de que projetos administrados pela esfera pública tendem a ser ineficientes. Para ajudar a mudar esse paradigma, esse trabalho teve a finalidade de propor a implantação de um escritório de projetos na COMUR – Companhia Municipal de Urbanismo de Novo Hamburgo/RS. Para atingir esse resultado, primeiramente procurou-se fazer uma revisão teórica sobre o assunto e uma pesquisa documental, para se verificar a situação dos projetos atuais da empresa. Essas informações resultaram na proposição de um modelo de escritório para a COMUR, o qual acompanharia os projetos (sem determinar métodos ou práticas), deixando os diretores a par dos acontecimentos, além de fazer o registro de todas as fases do projeto. Esse modelo foi apresentado e avaliado em uma reunião com três membros da alta administração da organização, sendo aprovado pela direção da empresa. Os membros destacaram que, após a implantação do escritório, poder-se-á ampliar o olhar do que poderia ser administrado como um projeto na COMUR.

Palavras chave: Escritório de gerenciamento de projetos. PMI. EGP. Gestão e administração pública.

ABSTRACT

There is a common sense on the part of the population that projects run by the public sphere tend to be inefficient. To help change this paradigm, this work had the purpose of proposing the implementation of a project office at COMUR - Companhia Municipal de Urbanismo, Novo Hamburgo / RS. To achieve this result, we first sought to make a theoretical review on the subject and a documentary research, to verify the situation of the current projects of the company. This information resulted in the proposition of an office model for COMUR, which would accompany the projects (without determining methods or practices), leaving the directors abreast of events, as well as recording all phases of the project. This model was presented and evaluated in a meeting with three members of the high echelon of the organization, being approved by the management of the company. The members emphasized that, once the office is in place, it will be possible to broaden the look of what could be managed as a project in COMUR.

---

[1] Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade IENH. Pós-graduando do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – FURG/UAB (Polo Novo Hamburgo)

[2] Professor Orientador: Dr. Samuel Vinícius Bonato - Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016)

Key words: Project management office. PMI. EGP. Public administration and management

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, as empresas de um modo geral passam por profundas transformações. A globalização faz com que as organizações ofereçam os seus produtos/serviços para o mundo todo, sofrendo, assim, com a concorrência de diversos países. Soma-se a isso a popularização da internet nos últimos anos, resultando no nascimento de uma geração cada vez mais informada e, consequentemente, mais exigente. Diante desse cenário, administrar uma empresa sem uma estratégia e sem o uso de metodologias pode fazer com que esta fracasse.

Uma das metodologias que podem ser utilizadas é a implantação de um escritório de projetos. Por projeto, entende-se que é um evento único, com início, meio e fim, que possui um objetivo claro (VARGAS, 2016). Por sua vez, um escritório de projetos teria por objetivo administrar estes, evitando possíveis insucessos (BARCAUI, 2012). Há diversos modelos de escritórios, desde os que apenas reúnem as informações dos projetos até os que são responsáveis por todo o gerenciamento (MANSUR, 2007). Os escritórios de projetos podem ser implantados em qualquer organização (HELDMAN, 2006), incluindo a administração pública. Há um senso comum por parte da população de que projetos administrados pelos governos, sejam de esfera federal, estadual ou municipal, tendem a ser ineficientes. Para mudar esse paradigma, cabe aos órgãos buscarem a utilização de modelos que já deram certo em outras realidades parecidas e que foram validados pela literatura especializada.

Diante desse contexto, esse trabalho tem por finalidade implantar essa metodologia na COMUR – Companhia Municipal de Urbanismo. Ela é uma sociedade de economia mista, cujo 99,82% de seu Capital Social é da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo/RS. A COMUR é responsável pelo estacionamento rotativo da cidade (denominado de Faixa Nobre), a Estação Rodoviária e também presta diversos serviços para o Município, através de contratos firmados com a Prefeitura, entre eles o de serviços de limpeza e preparação de merenda nas escolas municipais (COMUR, 2018). Atualmente, fazem parte da organização em torno de 700 colaboradores. Ela foi fundada em 1992, mas, até o presente momento,

ainda não possui um escritório de projetos. Nesse sentido, o problema de pesquisa do presente artigo é “Qual o modelo mais adequado de escritório de projetos a ser implantado na Companhia Municipal de Urbanismo de Novo Hamburgo/RS?”.

O objetivo geral desse trabalho é propor um modelo mais adequado de escritório de projetos a ser implantado na Companhia Municipal de Urbanismo de Novo Hamburgo/RS e os objetivos específicos são: “Identificar modelos de escritórios de projetos propostos pela literatura”; “Analisar a atual situação da COMUR com relação à gestão de projetos” e “Propor um modelo de escritório de projetos para a COMUR”.

Entende-se que essa pesquisa é importante não apenas para o setor estudado, mas para a sociedade como um todo. A implantação de um escritório de projetos traria para a COMUR um pensamento mais racional no que tange a utilização de recursos públicos, fazendo com que haja, provavelmente, um melhor uso destes. Como a Companhia Municipal de Urbanismo é mantida unicamente de recursos públicos, essa implantação beneficiaria todos os contribuintes do Município.

Esse artigo está estruturado nas seguintes seções: Justificativa, Referencial teórico (que trará conceitos sobre tipos de escritórios de projetos e modelos que foram implantados em órgãos públicos no Brasil), Metodologia, Resultados e discussões e Conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão de literatura deste artigo está dividida em três seções: a primeira, que aborda os conceitos de escritórios de projetos, como ele surgiu e algumas características que auxiliam no sucesso dos mesmos; já a segunda seção traz diversos modelos de escritórios descritos pela literatura especializada e, por fim, a terceira seção relata diversos casos de implantações de escritórios de projetos em órgãos públicos brasileiros.

2.1 CONCEITO DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS

O escritório de projetos surgiu juntamente com o conceito de gerenciamento de projetos, nos anos 60. No início, sua função era trazer ferramentas automatizadas para auxiliar os gerentes tanto na fase de planejamento, quanto no

acompanhamento dos projetos. O autor também enfatiza que, nas décadas de 60, 70 e 80, essa estrutura era mais utilizada por projetos complexos e/ou que demandavam um investimento muito grande, como em obras de construção civil (MANSUR, 2007).

Essa realidade começou a mudar nos anos 90, quando o escritório de projetos passou a abarcar outras responsabilidades no gerenciamento de projetos (MANSUR, 2007). Diante desse novo cenário, diversos autores trazem variadas definições para escritórios de projetos. Porém, esses conceitos não são antagônicos entre si, e sim complementares.

Para o Guia PMBOK, um escritório de gerenciamento de projetos (EGP, sendo também conhecido por sua sigla em inglês: PMO) é uma estrutura que, ao mesmo tempo em que define padrões para o ato de se administrar projetos (auxiliando os gerentes destes), também tem como função facilitar o entendimento dos membros de uma equipe com relação aos projetos, compartilhando recursos, metodologias, ferramentas e técnicas (PMI, 2013).

Também se pode dizer que o PMO centraliza as informações dos projetos (PIMENTEL, 2008; DINSMORE, 2009; RAD, 2001; KENDALL; ROLLINS, 2003), de modo a planejar a gama de projetos existentes em uma organização, definindo quais são os prioritários (DA SILVA XAVIER, 2016). O EGP, ainda, tem por missão treinar os profissionais e documentar os processos, de modo a acompanhar o progresso dos projetos, prestando, assim, satisfação aos patrocinadores destes (AMARU MAXIMIANO; ANSELMO, 2006). Ou seja, o PMO é uma estrutura que deve ser de confiança da alta administração da empresa (ALVES et al., 2012).

Diante de todas essas características, pode-se dizer que o escritório de projetos deve ser o principal fornecedor de aspectos relacionados à gestão de projetos dentro de uma empresa (KERZNER, 1999; BARCAUI, 2012). Contudo, tal como a sociedade passou por diversas mudanças entre os anos 60 e os dias de hoje, fazendo com que o conceito de escritório de projetos também se modificasse no decorrer desse tempo, pode-se dizer que esses conceitos relacionados ao PMO não são definitivos, estando em constante evolução (AUBRY et al., 2010).

Todavia, diante da atual realidade, alguns autores também citam algumas características que podem auxiliar no êxito dos escritórios de projetos, como o fato dos diretores/proprietários da empresa compreenderem de gerenciamento de projetos (DINSMORE, 2009). Além do entendimento, também se faz necessário que

a alta administração apoie o escritório de projetos, buscando atender as suas necessidades (CRAWFORD, 2002).

Outras características citadas pelos autores são: implantar softwares e processos alusivos à gestão de projetos, sendo que esses devem ser compreendidos por todos os usuários, através de treinamentos (DINSMORE, 2009; PATAH; CARVALHO, 2003); fazer com que os funcionários tenham metas claras a serem atingidas (DINSMORE, 2009); essas metas devem resultar em resultados imediatos (RAD; RAGHAVAN, 2000); eliminar atividades que ocorrem em duplicidade (DINSMORE, 2009); centralizar o conhecimento específico sobre os projetos no escritório, prestando, assim, apoio intelectual aos demais colaboradores (ANDERSEN et al., 2007; DINSMORE, 2009); esse apoio intelectual pode ser dado pela inclusão de profissionais no escritório de projetos que estão há muitos na empresa e/ou no mercado (ANDERSEN et al., 2007); gerar a mudança na cultura organizacional da empresa, fazendo com que esta seja voltada às necessidades da gestão de projetos, incluindo novas formas de comunicação (DINSMORE, 2009; VERZUH, 2005); não esquecer das partes interessadas envolvidas nos projetos em vigor e nos prováveis projetos futuros; utilizar projetos piloto para auxiliar na implantação de um PMO, que deverá ser o mais simples possível, se espelhando em lições aprendidas de outros locais (CRAWFORD, 2002).

2.2 MODELOS DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS

Na literatura especializada, não há um consenso no que se refere aos modelos de escritório existentes. Contudo, pode-se dividir em duas maneiras distintas de se classificar: uma relacionada ao local onde o escritório se encontra no organograma das empresas e a outra vinculada ao grau de envolvimento dos escritórios nos projetos das organizações.

Com relação ao primeiro modo de classificação, há quatro tipos de escritórios de projetos: Corporativo (vinculado à parte estratégica da organização, estando junto à alta administração), Divisional (que está dentro de uma diretoria específica da empresa); Setorial (que se encontra dentro de um setor da organização, como, por exemplo, no setor de compras e licitações) e Departamental (que está dentro de um departamento da empresa) (MANSUR, 2007).

Já referente à segunda maneira de se definir os modelos de PMO, diversos autores trazem divisões distintas. Entretanto, os tipos de classificação se assemelham, variando de um modelo que apenas presta um apoio (não havendo um comprometimento) até um modelo que é responsável direto por todos os projetos da organização. Para o Guia PMBOK, por exemplo, existem três tipos de EGP: Suporte (presta consultoria para os projetos, sendo de baixo controle); Controle (já oferece um suporte de nível médio, determinando como os projetos deverão ser realizados, através da utilização de modelos, ferramentas, etc.) e Diretivo (tem controle total, pois assume todos os projetos, os administrando diretamente) (PMI, 2013).

Semelhante à divisão apresentada pelo Guia PMBOK, Casey e Pack (2001) também afirmam que existem três modelos de escritórios de projetos: “Estação Meteorológica” (faz o acompanhamento dos projetos, informando para a direção da organização como eles estão se desenvolvendo, sem, contudo, determinar práticas, padrões ou metodologias); “Torre de Controle” (além de prestar suporte, também estabelece diretrizes e tem por objetivo a melhoria contínua dos mesmos) e “Esquadrão de Comando” (assegura que todos os multiprojetos da empresa serão implantados de maneira correta).

Amaru Maximiano e Anselmo (2006) também entendem que há três modelos de PMO: Controle (acompanha o progresso dos projetos, sendo responsável por deixar todos os seus passos registrados, fazendo com que, assim, se tenha dados históricos, contudo, não interfere na condução dos projetos); Suporte (esse tipo já influencia os projetos em vigor, ao determinar metodologias e ferramentas) e Estratégico (esse tipo define políticas para todos os projetos de uma empresa, sendo um considerado uma referência em gerenciamento de projetos, prestando total apoio aos colaboradores).

Apesar dessas definições dos modelos de escritórios existentes, nada impede que uma organização, dependendo de sua necessidade, tenha mais de um PMO, cada um de um tipo diferente (CASEY; PECK, 2001).

2.3 EXEMPLOS DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Trazendo os conceitos de escritórios de projetos e seus diversos modelos para a administração pública, é importante compreender como eles são aplicados nesse ambiente que possui objetivos díspares, em comparação com as empresas

privadas. Para isso, buscou-se exemplos de implantações em diversos órgãos públicos brasileiros.

Justamente a diminuição dessa diferença entre as organizações públicas e privadas é colocada como um fator importante para a implantação de um escritório de projetos no Governo do Estado do Espírito Santo. Foi visto que era necessário descentralizar algumas decisões e delegar poder a outras pessoas, desde que as mesmas sejam qualificadas (FURTADO et al., 2011). O EGP foi criado em 2007 e seu objetivo era fiscalizar os projetos prioritários para a gestão da época (FURTADO et al., 2011; PESTANA; VALENTE, 2010). Já no Governo do Estado do Rio de Janeiro, o EGP também foi inaugurado em 2007, com o mesmo objetivo de profissionalizar a gestão (PINTO; SILVA, 2009). Objetivo semelhante teve a administração pública federal, ao criar um escritório de projetos, com o objetivo de modernizar a administração. Cada mudança nos processos organizacionais seria encarada como um processo, que seria gerido pelo PMO (VIANA, 2012). Já em um laboratório de P&D de uma universidade pública, a motivação para a implantação foi o fato de não ter registro dos projetos (como as lições aprendidas), bem como os processos não eram integrados (DA ASSUNÇÃO MOUTINHO; KNIESS, 2012).

No Estado do Espírito Santo, as informações dos projetos também estavam muito deficitárias. Por conta disso, a implantação de um EGP iniciou com a verificação de como estava a situação dos projetos na época: o que estava documentado, quais estavam em vigor, quais eram os planos futuros (PESTANA; VALENTE, 2010). Outro obstáculo enfrentado no início do EGP de Espírito Santo foi a cultura organizacional, já que não havia uma prática em gerenciamento de projetos no local. Além disso, também teve a questão hierárquica. O PMO, inicialmente, tinha um status de escritório, fato esse que não foi bem compreendido por muitas secretarias, que não o respeitavam por ser algo de poder “menor”. Para resolver essa situação, o Governo do Espírito Santo o transformou em uma Secretaria de Gerenciamento de Projetos (FURTADO et al., 2011).

Com relação aos desafios enfrentados na implantação do EGP-Rio, também se pode citar, tal como em Espírito Santo, a cultura organizacional (a mudança de metodologias causou desconforto em diversos funcionários, acostumados a não serem cobrados de maneira incisiva, sem contar que outros estão ocupando vagas por conta de influências políticas). Ainda identificou-se no EGP-Rio uma falta de

apoio da alta administração e uma excessiva formalização nos processos de comunicação dentro do governo (REGO; DA SILVA, 2011).

No EGP criado no Estado do Espírito Santo, também foi visto sobre a questão da comunicação e o procedimento tomado foi a facilitação do acesso, por parte dos gerentes dos projetos prioritários, aos diversos secretários e diretores, para não haver mais entraves, que poderiam dificultar o andamento dos projetos no tempo previsto (PESTANA; VALENTE, 2010). Ainda no que tange ao PMO de Espírito Santo, salienta-se o fato de que o vice-governador, no momento da implantação do escritório, determinou que os integrantes desses fossem pessoas qualificadas (que haviam feito o curso de gerenciamento de projetos), não havendo interferência política na escolha dos profissionais (FURTADO et al., 2011).

Tal como o EGP do Estado do Espírito Santo, o EGP-Rio coordena todos os projetos considerados prioritários, definidos através de um plano estratégico, havendo um acompanhamento e monitoramento constante desses. Esse PMO ainda é responsável pode definir as normas e procedimentos a serem seguidos pelos projetos, centralizando todas as informações. Mantém a alta administração informada do andamento dos projetos (PINTO; SILVA, 2009).

Já o EGP implantado em um laboratório de P&D de uma universidade pública tem por características o fato de se ater a orientação dos projetos, em vez de fazer a gestão desses, além de armazenar todas as informações dos projetos, mantendo, assim, uma base de dados histórica (DA ASSUNÇÃO MOUTINHO; KNIESS, 2012; DA ASSUNÇÃO MOUTINHO et. al., 2013).

Com relação ao modelo de escritório escolhido pelo laboratório de P&D, os autores utilizaram o modo de classificação de Casey e Peck (2001). Todavia, não se chegou a uma definição de um modelo específico, entendendo que se trata de um modelo híbrido (DA ASSUNÇÃO MOUTINHO et al., 2013).

Nos estudos alusivos ao EGP do Estado de Espírito Santo, também se utilizou os conceitos de Casey e Peck (2001) e se concluiu que, para os projetos considerados prioritários, se utiliza o modelo “Torre de Controle” (que define padrões e busca a melhoria constante na gerência dos projetos) e para os demais projetos se utiliza o modelo “Estação Meteorológica” (acompanham-se os projetos, sem influência sobre os mesmos).

Observa-se que cada escritório possui características diferentes, pois a realidade de cada órgão é única. Contudo, diversos desses estudos validam a

impressão de que a implantação dos escritórios acabou trazendo melhorias para o setor. Com relação às ações tomadas pelo EGP de Espírito Santo, por exemplo, percebeu-se que os problemas passaram a ser resolvidos mais rapidamente, com um gerenciamento mais eficaz, devido ao fato das informações estarem em um único lugar. A metodologia também está sendo bem disseminada pelos funcionários dos demais setores, fazendo com que as entregas dos projetos estejam sendo antecipadas em três meses, melhorando, também, a imagem do governo perante a população (FURTADO et al., 2011). Ainda podem-se citar outros fatores positivos, como a uma melhoria gradual na cultura de gerenciamento de projetos, passando a haver menos resistências. A alta administração também apoiou as iniciativas do escritório, o que está ajudando nos trabalhos. Também se ressaltou que a implantação de um escritório tem um custo pequeno, se comparado aos resultados positivos que ele pode gerar (PESTANA; VALENTE, 2010).

As ações tomadas pelo EGP-Rio também resultaram em melhorias para a população, tanto no sentido da produtividade, quanto na economia de recursos, provando ser uma estrutura eficaz, pautada nas melhores práticas e tendo uma equipe preparada, com conhecimento técnico (PINTO; SILVA, 2009).

3 METODOLOGIA

Para se atingir o primeiro objetivo específico, “Identificar modelos de escritórios de projetos propostos pela literatura”, foi feita uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, realizada a partir de uma revisão teórica sobre os temas. Esse tipo de pesquisa tem o objetivo de propiciar maior familiaridade com os assuntos abordados no artigo (GIL, 2008). De acordo com essa visão, a revisão de literatura procurou focar em conteúdos publicados em livros ou artigos científicos que abordassem especificamente os temas do presente trabalho (conceitos de escritórios de projetos, tipos de escritórios e casos de implementações em órgãos públicos brasileiros).

Para se atingir o segundo objetivo específico, “Analisar a atual situação da COMUR com relação à gestão de projetos”, foi realizada novamente uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, através de uma pesquisa documental, para se verificar o que já está formalizado no que se tange aos dois projetos que estão atualmente em vigor. Esse levantamento também foi o primeiro passo na

implantação de um EGP no governo do Estado do Espírito Santo (PESTANA; VALENTE, 2010). Buscou-se formulários, contratos, ofícios, licenças e documentos diversos junto aos setores Jurídico e Expediente entre os dias 20 e 27 de março de 2018. Essa etapa foi importante, pois representou um mapeamento da situação atual da Companhia Municipal de Urbanismo.

Esse retrato foi usado como o ponto de partida para se atingir o terceiro objetivo específico, que seria “Propor um modelo de escritório de projetos para a COMUR”. O pesquisador, com base na literatura estudada, na realidade encontrada da empresa (levantada através da pesquisa documental), e também com base em uma observação do tipo participante (visto que o mesmo trabalha no local que é o objeto de estudo desse artigo) criou um modelo de escritório de projetos que ele julgava ser o ideal para a COMUR.

Após, para se responder o problema de pesquisa, “Qual o modelo mais adequado de escritório de projetos a ser implantado na Companhia Municipal de Urbanismo de Novo Hamburgo/RS?”, esse modelo foi apresentado e avaliado em uma reunião com três membros da alta administração da organização (Diretor Geral, Diretor Administrativo/Financeiro e o advogado da empresa) através de uma pesquisa descritiva, cujo método de pesquisa foi um grupo focal. Ele teria por objetivo reunir dados sobre um assunto específico, que seria escolhido pelo próprio pesquisador (KITZIHGER, 2000). Um grupo focal pode ser usado em diversos casos, entre eles, avaliar um serviço ou programa (GASKELL; BAUER, 2002; MINAYO, 2000; MORGAN, 1997; VEIGA; GONDIM, 2001). No caso desse artigo, seria a avaliação do modelo de escritório de projetos proposto pelo pesquisador. Depois da apresentação deste, foi aberto um espaço para os três membros se manifestarem sobre o escritório, dando sugestões de melhoria. Em cima desses comentários, o pesquisador fez uma análise qualitativa para se certificar se estas opiniões são válidas para o modelo de escritório de projetos proposto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados está divida em três tópicos. O primeiro, que aborda a pesquisa documental, o segundo, que apresenta o modelo de escritório de projeto proposto pelo pesquisador e o terceiro, que traz as contribuições dadas através da técnica do grupo focal.

4.1 PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documentou iniciou com uma reunião, realizada no dia 19 de março de 2018, nas dependências da Companhia Municipal de Urbanismo, na qual participaram o Diretor Geral da COMUR, Sr. Joel Gross, o Diretor Administrativo/Financeiro, Sr. Joel Schmidt, o advogado da empresa, Sr. Fábio Tomasiak e o pesquisador. Nela, foi visto com os integrantes quais eram os projetos em vigor no momento e foi dada a autorização ao pesquisador para analisar os documentos alusivos aos esses. Os escritos foram separados e disponibilizados ao pesquisador no dia 20 de março de 2018. No entanto, no dia 27 de março de 2018 foi entregue mais uma documentação (um Ofício alusivo a um dos projetos).

Identificou-se que existem dois projetos em andamento: Recuperação da área degradada na “Pedreira Novo Hamburgo” e a Construção de uma Unidade de Resíduos da Construção Civil na “Pedreira Novo Hamburgo”.

4.1.1 Recuperação da área degradada na “Pedreira Novo Hamburgo”

A COMUR, durante anos, fazia extração mineral em uma área denominada de “Pedreira Novo Hamburgo”, que pertence ao Município. De acordo com o depoimento do Sr. Fábio Tomasiak, a empresa optou por não mais explorar essa área devido ao risco que as atividades de extração mineral poderiam causar a população do entorno do local, exposto pela ação civil pública nº 019/1.12.0009690-5 (item 1, do quadro 1). Não havendo mais exploração, por consequência, toda essa área precisaria ser recuperada do ponto de vista ambiental.

Para isso, a COMUR solicitou a empresa SETEMI em novembro/2016 que fizesse um PRAD – Plano de Recuperação da Área Degradada, que posteriormente foi aprovado pela Prefeitura de Novo Hamburgo (itens 2 e 3, do quadro 1). O PRAD informa que a área a ser recuperada é dividida entre A (que, segundo esse plano, é a mais urgente a ser recuperada, de 0,36 ha) e B (cujo tamanho é 4,57 ha). A primeira medida ambiental citada no PRAD seria a reposição de solo na área A. Essa reposição já foi feita através de um Termo de Convênio firmado entre a COMUR e a empresa Terraplenagem Almeida e Silva Ltda EPP, sem custo para

ambas as partes (itens 4 e 5 do quadro 1). Segue o Quadro 1, com a descrição de todos os documentos e os locais onde estes estão arquivados:

Quadro 1: Documentos relacionados ao projeto de Recuperação da área degradada na "Pedreira Novo Hamburgo"

Item	**Documento**	**Descrição do documento**	**Local de arquivamento**
Documento 1	Ação civil pública Nº 019/1.12.00096 90-5	Ação pública pedindo o fim da extração mineral na Pedreira	Setor Jurídico
Documento 2	PRAD - Plano de Recuperação da Área Degradada	Informa quais são as ações que a COMUR deveria tomar para recuperar ambientalmente a área da Pedreira	Setor Jurídico
Documento 3	LI Nº 081/2016 – DLA	Licença de Instalação, emitida pela Prefeitura de Novo Hamburgo, autorizando as atividades do PRAD	Setor Jurídico
Documento 4	LI N° 071/2016	Licença de Instalação, emitida pela Prefeitura de Novo Hamburgo, autorizando a empresa MRV Engenharia e Participações S/A a construir um condomínio residencial. Para a retirada de aterro da área da obra, a MRV contratou outra empresa, a Terraplenagem Almeida e Silva Ltda EPP.	Setor Jurídico
Documento 5	Termo de Convênio nº 001/2017	Nesse Convênio, a Terraplenagem Almeida e Silva Ltda EPP se comprometia a entregar à COMUR 3.700 metros cúbicos de aterro constituído de terra vegetal, dispondo esse aterro na área indicada pela Companhia, tal como previa o PRAD desta.	Setor Expediente

Fonte: Desenvolvido pelo pesquisador.

Já para recuperar a Área B, de acordo com o PRAD, seria necessária a colocação de uma grande quantidade de aterro (não necessariamente apenas solo fértil), visto que, devido às atividades de extração mineral no local, há um desnível muito grande no relevo deste. Ressalta-se que a colocação desse grande montante de aterro seria bastante onerosa para a Companhia Municipal de Urbanismo. Por conta disso, os diretores da COMUR, juntamente com o advogado da empresa, buscaram procurar alternativas para amenizar esse impacto financeiro, sem que,

para isso, se deixe de recuperar ambientalmente essa área. Essa busca levou a criação de um segundo projeto, que segue concomitante com esse primeiro: a construção de uma RCC.

4.1.2 Construção de uma Unidade de Resíduos da Construção Civil na "Pedreira Novo Hamburgo"

A cidade de Novo Hamburgo/RS conseguiu, junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) recursos para revitalizar diversos pontos da cidade de Novo Hamburgo (JORNAL NH, 2007). Com a implantação desse projeto, estima-se que este vai gerar uma grande quantidade de resíduos da construção civil (também chamados de inertes), que precisarão ser dispostos em algum lugar. Esses resíduos, segundo Porto e Silva (2008), não causam riscos ambientais, desde que destinados da maneira correta.

De acordo com entrevista feita com o advogado da COMUR, atualmente, o Município não possui uma central de aterro, pelo menos não do tamanho que o projeto de revitalização urbana da cidade exige. Em cima dessa realidade, teve-se a ideia de se construir na Pedreira uma Unidade de Recebimento, Beneficiamento e Destino Final de Resíduos Sólidos da Construção Civil (RCC). Desta forma, através dos resíduos, haveria a recomposição da área B da Pedreira, auxiliando, ao mesmo tempo, o Município de Novo Hamburgo.

Ao surgir essa ideia, o primeiro passo que a COMUR tomou foi contatar a Prefeitura, para que essa fizesse uma vistoria na Pedreira, de modo a emitir um parecer (item 1, do quadro 2). Esta foi favorável (itens 2 e 3, do quadro 2), desde que houvesse um complemento ao plano já aprovado anteriormente. Após a elaboração do complemento do PRAD (item 4, do quadro 2), ele foi enviado para a análise da Secretaria do Meio Ambiente (item 5, do quadro 2). Nesse ano, a Prefeitura solicitou mais documentos para verificação (item 6, do quadro 2), que posteriormente foram entregues (item 7, do quadro 2). Segue o Quadro 2, com a descrição desses documentos:

Quadro 2: Documentos relacionados ao projeto de Construção de uma Unidade de Resíduos da Construção Civil na "Pedreira Novo Hamburgo"

Item	Documento	Descrição do documento	Local de arquivamento
Documento 1	Ofício nº 260/2017	Emitido em 09/05/2017 pela COMUR, endereçado à Secretaria do Meio Ambiente. Teve por objetivo solicitar uma vistoria na Pedreira	Setor Expediente
Documento 2	Ofício 1503/2017	Emitido em 13/07/2017 pela Prefeitura, endereçado à COMUR, foi uma resposta ao Ofício 260/2017. Anexado a ele, estava o Relatório de Vistoria nº 257/2017	Setor Expediente
Documento 3	Relatório de Vistoria nº 257/2017	Nesse relatório, foi dito que não haveria impedimento em se implantar um depósito de resíduos da construção civil (RCC) no local, desde que se respeite a legislação ambiental, bem como necessitaria de um complemento ao PRAD em execução	Setor Jurídico e Expediente
Documento 4	Complemento ao PRAD	Emitido pela empresa SETEMI e entregue em novembro/2017 à COMUR. Ele enfatizou que a área B, hoje degradada, poderia ser aproveitada para a colocação de resíduos da construção civil. Ele descreve as etapas necessárias, em ordem cronológica, para a instalação da RCC, bem como quais seriam as estruturas necessárias.	Setor Jurídico
Documento 5	Ofício n° 680/2017	Emitido em 20/12/2017 pela COMUR, endereçado à Secretaria do Meio Ambiente. Teve por objetivo apresentar o complemento ao PRAD, de modo a conseguir uma Licença Ambiental Prévia para a implantação da RCC	Setor Expediente
Documento 6	Ofício n° 292/2018	Emitido em 09/02/2018 pela Prefeitura, endereçado à COMUR. Solicitou outros documentos complementares para análise	Setor Jurídico
Documento 7	Ofício n° 74/2018	Emitido em 27/03/2018 pela COMUR, endereçado à Prefeitura, em resposta ao Ofício 292/2018. Através dele, foram enviados os documentos solicitados	Setor Expediente

Fonte: Desenvolvido pelo pesquisador.

Atualmente, esse projeto está aguardando a autorização da Prefeitura de Novo Hamburgo para ser dado andamento.

4.2 MODELO DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS PROPOSTO À COMUR

Ao fazer a pesquisa documental, notou-se que apesar de muitos documentos estarem arquivados na empresa, eles não estavam em um único local, bem como nem todos estavam digitalizados. Também se observou que se dependeu do depoimento de pessoas envolvidas nos projetos para entendê-los como um todo, não havendo um registro formal de todas as ideias que a organização teve para os projetos estarem no estágio atual.

Por conta disso, o modelo de escritório de projetos proposto à COMUR teria características mais próximas dos modelos de “Estação Meteorológica”, citado por Casey e Pack (2001), e de “Controle”, descrito por Amaru Maximiano e Anselmo (2006). Esses dois modelos possuem atributos muito semelhantes. Ambos têm por objetivo acompanhar os projetos, deixando os diretores a par dos acontecimentos, sem, todavia, determinar métodos ou práticas para os mesmos. Já do modelo “Controle” (AMARU MAXIMIANO; ANSELMO, 2006), especificamente, o escritório de projetos da COMUR teria por característica o registro de todas as fases do projeto, com o objetivo de se criar um histórico de todos os projetos desenvolvidos. Desta forma, a proposta do modelo de EGP para a COMUR se assemelharia ao modelo implantado em um laboratório de P&D de uma universidade pública (DA ASSUNÇÃO MOUTINHO; KNIESS, 2012; DA ASSUNÇÃO MOUTINHO et. al., 2013).

A decisão de se escolher um modelo que não define diretrizes ou ferramentas para a gestão dos projetos deve-se ao fato da Companhia Municipal de Urbanismo ainda não possuir uma cultura organizacional voltada a essa metodologia. Verificou-se que nas implantações dos EGP´s no governo do Estado do Rio de Janeiro (REGO; DA SILVA, 2011) e no governo do Estado do Espírito Santo (FURTADO et al., 2011) houveram dificuldades no que tange à cultura, pois os colaboradores desses órgãos ainda não possuíam uma consciência relacionada à gestão de projetos. Por esse motivo, optou-se em implantar essa metodologia na COMUR aos poucos. O primeiro passo seria a criação do escritório e, após este estabilizado, se partiria para uma segunda etapa, que seria a criação de ferramentas e técnicas para a administração dos projetos.

Além da possível resistência dos funcionários da empresa, outro motivo que impede a implantação de um escritório com características próximas as de “Controle” (PMI, 2013), “Torre de Controle” (CASEY; PACK, 2001) ou “Suporte” (AMARU MAXIMIANO; ANSELMO, 2006) é o fato de que, atualmente, a COMUR

não tem colaboradores que possuem tempo integral para se dedicarem à EGP. O modelo proposto nesse trabalho também exige a dedicação de, pelo menos, dois funcionários, mas estes poderiam dividir as atividades do escritório com as que os dois já exercem no dia a dia. Enfatiza-se que dois integrantes é a quantidade mínima ideal para o modelo proposto. Desta forma, caso um dos colaboradores resolva sair da empresa, o outro poderá dar andamento no escritório (pois estaria a par dos acontecimentos), enquanto a organização escolha o novo segundo membro.

Outra característica desse escritório é que ele não teria uma estrutura física propriamente dita. Contudo, entende-se que mais importante do que ter um local específico para o escritório é implantar o método de acompanhamento e registro dos projetos. Porém, mesmo sem uma sala específica, ainda seria necessário um lugar para guardar os documentos. A proposta é que eles sejam arquivados junto ao setor do Expediente. Mas, antes de serem arquivados, todos eles também seriam digitalizados. A organização, tanto nas pastas físicas, quanto nas pastas salvas junto ao servidor da empresa seria feita por projeto. Ou seja, todos os escritos de um determinado projeto ficariam juntos em uma mesma pasta. A ordem de apresentação desses documentos seria cronológica. Desta forma, ao pegar a pasta de um projeto específico, pode-se identificar o status atual dos mesmos.

A identificação da posição atual dos contratos não se daria apenas no acompanhamento dos documentos, mas também através de reuniões quinzenais dos responsáveis pelo EGP com os gestores dos projetos. Essas reuniões resultariam em uma ata, com toda a descrição do que foi dito. Essa formalização seria assinada por todos os participantes dessa reunião. Após esse encontro, além da redação da ata, também haveria a organização dos documentos, os quais os responsáveis pelos projetos teriam a incumbência de entregar estes no dia da reunião quinzenal ou as entregas podem ser feitas aos poucos, para um dos dois integrantes do escritório.

Todo esse trabalho de organização dos documentos, junto com a realização das reuniões quinzenais resultaria em um resumo das posições atuais dos projetos. Esse resumo seria feito mensalmente e passado para os diretores da COMUR através de um memorando interno, bem como ele seria apresentado pessoalmente pelos integrantes do escritório. Autores como Dinsmore (2009) e Crawford (2002) enfatizam a importância do envolvimento da diretoria no escritório de projetos, no sentido de compreender a sua importância, apoiando as ações do mesmo. Por esse

motivo, o modelo de EGP proposto à COMUR, de acordo com a classificação de Mansur (2007) seria do tipo corporativo, já que ele responderia diretamente aos diretores da empresa.

O quadro 3 apresenta um resumo das características do modelo de escritório de projetos proposto:

Quadro 3: Resumo das características do modelo de escritório proposto à COMUR

Características principais	a) O escritório acompanharia os projetos, sem determinar métodos ou práticas; b) Deixaria os diretores a par dos acontecimentos; c) Registraria todas as fases do projeto.
Por que esse modelo?	a) Para centralizar os documentos alusivos aos projetos em um único local na empresa; b) A COMUR ainda não possui uma cultura de gerenciamento de projetos. Por esse motivo, optou-se em implantá-la aos poucos; c) Verificou-se que, atualmente, a COMUR não tem colaboradores que possuem tempo integral para se dedicarem à EGP.
Como funcionaria o escritório?	**a) Número de funcionários:** quantidade mínima de dois integrantes; **b) Estrutura necessária:** Seria necessário um lugar para guardar os documentos; **c) Arquivamento e digitalização:** Antes de serem arquivados, a ideia é que todos eles também seriam digitalizados. A ordem de apresentação desses documentos seria por projeto, com os documentos em ordem cronológica; **d) Reuniões quinzenais:** Seriam feitas reuniões quinzenais com os gestores dos projetos, resultando estas em atas; **e) Prestação de contas à direção:** Seria feito um resumo dos status dos projetos e este seria apresentado mensalmente aos diretores da COMUR.

Fonte: Desenvolvido pelo pesquisador.

4.3 AVALIAÇÃO DO MODELO DE ESCRITÓRIO ATRAVÉS DO GRUPO FOCAL

Esse modelo de escritório foi apresentado para três membros da alta administração da COMUR no dia 27 de março de 2018, às 14h, na sala do Diretor Geral da Companhia, através de um grupo focal. Estiveram presentes o Diretor Geral, Sr. Joel Gross, o Diretor Administrativo/Financeiro, Sr. Joel Schmidt e o

advogado da empresa, Sr. Fábio Tomasiak. Todo o áudio da apresentação e das discussões com relação ao modelo foi gravado para fins de análise.

Enquanto o pesquisador lia as características do modelo proposto, os membros do grupo focal já foram comentando sobre as ideias levantadas neste. O Diretor Geral achou importante, por exemplo, a fato de o escritório possuir, no mínimo, duas pessoas responsáveis, pois se lembrou de uma situação enfrentada atualmente por uma prefeitura da região metropolitana de Porto Alegre. Ela tinha um sistema de gestão no qual apenas uma pessoa possuía domínio sobre ele. Este indivíduo faleceu, causando, assim, muitos problemas para a implantação de um novo sistema nessa prefeitura.

Em seguida, o Sr. Fábio Tomasiak ressaltou que o registro das informações é importante por conta da transparência que se exige do serviço público. Ele também deu o exemplo que, em empresas maiores, toda e qualquer conversa (como reuniões, telefonemas, e-mails) é registrada em um local específico. Desta forma, descobre-se o porquê que aconteceram as coisas. Nesse momento, o Sr. Joel Gross lembrou que, naquele mesmo dia, havia-se visitado a Pedreira. Isso poderia ter sido registrado em uma ata e poderia constar junto aos documentos dos projetos alusivos a ela.

Após, o advogado da empresa destacou que o escritório de projetos poderia ajudar a otimizar o tempo. Ele disse que a compra de uma máquina para a capina poderia ser encarado como um projeto. No passado, já se precisou comprar máquinas para esse serviço, mas não se registrou o porquê se escolheu aquele modelo específico, quais eram as suas vantagens e desvantagens. E, atualmente, tem-se essa necessidade de se comprar novamente uma máquina. Mas, por conta dessa falta de registros do passado, o processo de pesquisa e escolha das máquinas precisará começar do zero.

O Sr. Fábio Tomasiak também disse que o modelo proposto pelo pesquisador já possuía uma base que permitia a implantação. O Diretor Geral, nesse instante, destacou uma característica desse modelo que estava implícita, de que ele não acarretaria custos para a Companhia Municipal de Urbanismo, pois usaria de recursos que a empresa já possuía. Ele também colocou a importância da digitalização de todo o arquivo relacionado aos projetos.

Naquele momento começou-se a discutir quem seriam as duas pessoas que se envolveriam com o escritório. O Sr. Fábio Tomasiak se prontificou a ser uma das

pessoas, visto que, atualmente, praticamente todos os projetos já passam por ele. Todavia, ele diz que isso não impede que outras pessoas também participem, como, por exemplo, estagiários (para a digitalização e organização dos documentos).

O advogado da empresa também destacou a importância de tratar a elaboração de Termos de Referência como um projeto. Ele diz que hoje há um gargalo grande no setor de compras na elaboração desses Termos, contudo, acaba sendo um retrabalho muitas vezes, pois já se tinha elaborado Termos com o mesmo teor no passado, mas, por falta de um registro, o trabalho atualmente precisa-se iniciar do zero. Desta forma, ao ter essas elaborações registradas e organizadas na forma de projetos, se criaria um histórico que seria útil no futuro.

Nesse instante, o pesquisador ressaltou que, após a implantação do escritório, a empresa poderá ter um outro olhar para com as atividades e decisões que se tem no presente e passe a encarar mais coisas como um projeto. Foram dados vários exemplos no grupo focal, como a escolha de uma máquina, a elaboração de Termos de Referência (já descritos anteriormente) e também uma mudança de sala. Comentou-se na reunião que, no ano passado, tanto o Diretor Geral, quanto o setor Jurídico, passaram a ter as suas salas no térreo, ao invés do segundo andar, mas o motivo dessas mudanças não foi registrado.

Por fim, o Diretor Administrativo/Financeiro, Sr. Joel Schmidt, resumiu que eles (os diretores) eram passageiros na Companhia Municipal de Urbanismo, por isso a importância de se ficar registradas as informações. E, o Diretor Geral, Sr. Joel Gross ressaltou que, se o escritório de projetos fosse implantado no início das atividades da COMUR, a realidade atual da empresa seria diferente e se teria evitado muitos erros.

Avalia-se, após o grupo focal, que o modelo proposto foi aprovado pelos membros participantes da reunião. E os comentários feitos por eles foram importantes para demonstrar que, após a implantação do escritório, este poderia organizar não apenas os dois projetos que já estão em vigor, mas também passe a ter um olhar de que outras atividades realizadas pela empresa também são projetos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve por objetivo trazer o conceito de escritório de projetos para um órgão público municipal, a Companhia Municipal de Urbanismo (COMUR), de

Novo Hamburgo/RS, visto que esta ainda não tinha essa cultura. Entendeu-se que isso era importante não apenas para a empresa, mas também para a comunidade em geral, visto que a Companhia trabalha em prol do Município.

Primeiramente, buscou-se fazer uma pesquisa na literatura especializada, para se entender o que era um escritório de projetos, quais eram os tipos existentes e de que maneira eles foram implantados em outros órgãos públicos (organizações essas que teriam características parecidas com as da COMUR). Foi visto que não existe um consenso dos autores na ideia no que seria um escritório de projetos, todavia, os diversos conceitos não são antagônicos e sim complementares. Em resumo, pode-se dizer que é o principal local dentro da empresa no que se refere aos aspectos relacionados aos projetos, visto que ele centraliza as informações destes, facilitando o entendimento dos demais colaboradores e sendo de confiança da alta administração da empresa. Com relação aos tipos, foi visto que existem duas maneiras de classificação. Uma delas com relação à posição na qual o escritório pode estar dentro do organograma da empresa, podendo estar próximo da diretoria ou respondendo a um setor específico. E a outra maneira seria no grau de envolvimento do escritório nos projetos, indo de um modelo que não interfere na condução deles até um modelo que é o responsável por todos os projetos, definindo metodologias, técnicas e prazos. Já nos *cases* de implantação em órgãos públicos, verificou-se que não existe um modelo predominante, visto que as realidades de cada órgão são diferentes. Contudo, apesar de algumas dificuldades encontradas, como a falta de apoio da alta administração e a resistência de alguns colaboradores com a metodologia de gerenciamento de projetos, verificou-se em vários casos resultados positivos oriundos dos escritórios. Com isso, cumpriu-se o primeiro objetivo específico, que era “Identificar modelos de escritórios de projetos propostos pela literatura”.

Após estudar a teoria, buscou-se mapear o que se tinha documentado no que tange aos projetos em vigor na COMUR. Foi visto que existem dois projetos em andamento: Recuperação da área degradada na “Pedreira Novo Hamburgo” e a Construção de uma Unidade de Resíduos da Construção Civil na “Pedreira Novo Hamburgo”. Apesar de ter vários passos documentados, como o PRAD – Plano de Recuperação da Área Degradada, Licenças de Instalação, Termo de Convênio, Ofícios e Relatório de Vistoria, os mesmos não estão arquivados em um único lugar, bem como se necessitou buscar relatos de outras pessoas para entendê-los. Assim,

cumpriu-se o segundo objetivo específico, que era “Analisar a atual situação da COMUR com relação à gestão de projetos”.

O próximo passo foi unir a teoria estudada com a realidade encontrada para criar um modelo de escritório de projetos que seria o mais adequado para a atual realidade da Companhia Municipal de Urbanismo. Optou-se por um modelo que acompanharia os projetos (fazendo o registro de todas as fazes, arquivando os documentos, fazendo reuniões quinzenais e deixando a alta administração a par destes), sem, contudo, determinar metodologias ou técnicas. Desta forma, cumpriu-se o terceiro objetivo específico, que era “Propor um modelo de escritório de projetos para a COMUR”.

Esse modelo foi submetido à avaliação da alta administração através da técnica do grupo focal. O julgamento foi positivo, não havendo críticas com relação ao modelo proposto. Os membros destacaram que, após a implantação do escritório, poder-se-á ampliar o olhar do que poderia ser administrado como um projeto, bem como o Diretor Geral destacou o fato do modelo proposto não acarretar custos para a COMUR, bem como a sua fundação evitaria erros futuros. Logo, a resposta para o problema de pesquisa, que era “Qual o modelo mais adequado de escritório de projetos a ser implantado na Companhia Municipal de Urbanismo de Novo Hamburgo/RS?” foi o que o pesquisador havia proposto, visto que ele tem como base a literatura estudada, a realidade da empresa e foi aprovado pelos diretores da COMUR.

Esse trabalho acabou encontrando algumas limitações, como a restrição de opções possíveis para um EGP, oriunda da atual falta de funcionários com tempo disponível para se dedicarem ao escritório. Contudo, ressalta-se que a alta administração foi receptiva à implantação da estrutura do escritório de projetos e está disposta a investir mais nisso no futuro.

Por conta disso, a sugestão de pesquisas futuras seria a implantação da metodologia da gestão de projetos na COMUR, definindo métodos e técnicas. Desta forma, sugere-se que o estudo seja tanto do ponto de vista de como essa gestão deveria ser feita, bem como qual seria o modelo de escritório mais adequado a essa nova realidade.

Por fim, conclui-se que o ideal era que outros trabalhos como esse fossem realizados em outros órgãos públicos brasileiros, não apenas no que se refere à gestão de projetos, mas com relação a outras demandas. O Brasil passa hoje por

um momento de descrença nas instituições públicas. Entende-se que, além do combate a corrupção, também cabe a cada pessoa que está envolvida nos serviços públicos a responsabilidade de tornar os órgãos mais eficazes, dando uma destinação correta aos impostos pagos pela população.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ricardo Oliveira et al. Melhores práticas em implantação de escritório de gerenciamento de projeto: desenvolvimento de referenciais de sucesso. **Revista Produção**, 2012.

AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar; ANSELMO, Jefferson Leandro. Escritório de gerenciamento de projetos: um estudo de caso. **Revista de Administração-RAUSP**, v. 41, n. 4, 2006.

ANDERSEN, B.; HENRIKSEN, B.; AARSETH, W. A **Benchmarking of Project Management Office Establishment: Extracting Best Practices.** Journal Of Management In Engineering, v. 23, n. 2, p. 97-134, 2007. http://dx.doi.org/10.1061/(ASCE)0742-597X(2007)23:2(97)

AUBRY, Monique; HOBBS, Brian; MULLER, Ralf; BLOMQUIST, Tomas. **Project Management Offices in Trasition.** International Journal of Project Management. Nº 28. p. 766-778, 2010.

BARCAUI, ANDRE B. **PMO - Escritórios de Projetos, Programas e Portfólio na prática.** Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

CASEY, W.; PECK, W. **Choosing the right PMO setup.** PM Network, [S.l.], v.15, n.2, p.40-47, Feb. 2001.

COMUR. Disponível em: <http://www.comur.com.br/?link=institucional> Acesso em 12 fev. 2018.

CRAWFORD, J. K. **The Strategic Project Office: A guide to improving organizational performance.** New York: Taylor & Francis Group, 2002.

DA ASSUNÇÃO MOUTINHO, José; KNIESS, Cláudia Terezinha. Contribuições de um escritório de gerenciamento de projetos em um laboratório de P&D de uma universidade pública. **Revista de Gestão e Projetos-GeP**, v. 3, n. 2, p. 282-293, 2012.

DA ASSUNÇÃO MOUTINHO, José; KNIESS, Claudia Terezinha; RABECHINI JUNIOR, Roque. A influência da gestão de projetos de P&D em universidades públicas na definição do modelo de um escritório de gerenciamento de projetos. **Gestão & Regionalidade**, v. 29, n. 85, 2013.

DA SILVA XAVIER, Carlos Magno et al. **Gerenciamento de Projetos de Mapeamento e Redesenho de Processos: uma adaptação da metodologia Basic Methodware**. Brasport, 2016.

DINSMORE, Paul C.; CABANIS-BREWIN, JEANNETTE. **AMA-Manual de Gerenciamento de Projetos**. Brasport, 2009.

FURTADO, M.; FORTUNATO, G.; TEIXEIRA, Aridelmo. Gestão pública e de projetos: um estudo sobre a percepção dos gestores no gerenciamento de projetos no governo do Estado do Espírito Santo. In: **trabalho apresentado no CONGRESSO ANPCONT, Vitória, ES, Brasil**. 2011.

GASKEL, G.; BAUER, M. W. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HELDMAN, K. **Gerência de projetos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JORNAL NH. **Novo Hamburgo recupera R$ 61,6 milhões para investir em melhorias.** Disponível em <http://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2017/04/noticias/regiao/2099837-novo-hamburgo-recupera-r-61-6-milhoes-para-investir-em-melhorias.html> Acesso em 22 mar. 2018.

KENDALL, G.I.; ROLLINS, S.C. **Advanced project portfolio management and the PMO.** Boca Raton, Flórida: J. Ross, 2003.

KERZNER, H. **Strategic planning for project management using a project management maturity model.** New York: John Wiley & Sons, 1999.

KITZINGER, J. Focus groups with users and providers of health care. In: POPE, C.; MAYS, N.(Org.). **Qualitative research in health care**. 2. ed. London: BMJ Books, 2000.

MANSUR, Ricardo. **Implementando um escritório de projetos.** Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MORGAN, D. L. **Focus group as qualitative research.** London: Sage, 1997.

PATAH, L. A.; CARVALHO, M. M. O Processo de Implementação de um Project Management Office. In: **SEMINÁRIO GESTÃO DE PROJETOS, 2003, São Paulo: SUCESU-SP**, 2003.

PESTANA, Carlos Victor Salvarez; VALENTE, Gabriela Voss Parajara. Gerenciamento de projetos na administração pública: da implantação do escritório

de projetos à gestão de portfólio na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo. 2010.

PIMENTEL, ALEX. **Curso de gerência de projetos**. Universo dos Livros Editora, 2008.

PINTO, Analia Maria Andrade; SILVA, Wainer da Silveira. A utilização de escritórios de gerenciamento de projetos na gestão da administração pública. Um estudo de caso: governo do estado do Rio de Janeiro. 2009.

PORTO, M. E.; SILVA, Simone Vasconcelos. Reaproveitamento dos entulhos de concreto na construção de casas populares. **Rio de Janeiro: ENEGEP**, 2008.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the Project Management Body ok knowledge (PMBOK Guide).** Fifth Edition, 2013.

RAD, P. F.; RAGHAVAN. A. **Establishing an organizational project office.** AACE International Transactions, 2000.

RAD, P.F. **Is your organization a candidate for project management office (PMO)?** AACE International Transactions, Morgantown, 2001. p. PM71.

REGO, Marcos Lopez; DA SILVA, Thais Rosa. Desafios na implantação do Escritório de Gerenciamento de Projetos em um Governo Estadual DOI 10.5752/P. 1984-6606.2011 v11n27p153. **Economia & Gestão**, v. 11, n. 27, p. 151-180, 2011.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos: Estabelecendo diferenciais competitivos.** 8° ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.

VEIGA, Luciana; GONDIM, Sônia Maria Guedes. A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político. **Opinião Pública**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2001.

VERZUH, E. **The Fast Forward MBA in Project Management.** 2. ed. New York: John Wiley & Sons, 2005.

VIANA, Cesar Pereira. A gestão de projetos no âmbito da administração pública federal: uma visão estratégica. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS – ICEAC

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Políticas Públicas: a importância do Procurador do Município.

Janine Costa dos Santos Zart

RESUMO

Para a garantia de eficácia no processo de planejamento e execução das políticas públicas no âmbito do Poder Público, a fim de cumprimento das normas legais e princípios norteadores da Administração Pública, cada vez mais tem sido consolidado a necessidade da institucionalização da carreira de Procurador Público, onde reste asseguradas as garantias e prerrogativas da função essência à Justiça, reconhecida constitucionalmente no nosso ordenamento jurídico.

Palavra-chave: administração pública, advocacia pública, atuação, políticas públicas.

ABSTRACT

In order to guarantee effectiveness in the process of planning and execution of public policies within the Public Authorities, in order to comply with the legal norms and guiding principles of the Public Administration, the need for the institutionalization of the career of Public Prosecutor has been consolidated, where the guarantees and prerogatives of the essence function to Justice, constitutionally recognized in our legal system, remain assured.

Key words: public administration, public advocacy, action, public policies.

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO

1. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
1.1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
1.2. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

2. DA PROCURADORIA MUNICIPAL
2.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO
2.2. COMPETÊNCIA, LIMITES E CONSEQUÊNCIAS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca abordar o papel do procurador público municipal no controle das políticas públicas, demonstrando como a advocacia pública, caso bem estruturada e com autonomia funcional e profissional, pode contribuir com excelência, para a devida aplicação dos recursos públicos, promovendo a defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público.

O papel do procurador do município, na análise técnica e jurídica dos processos administrativos, tem sido de meros defensores dos atos e políticas do administrador público, sem preocupação do exercício legal e constitucional de controle prévio, interno e inibidor da edição de atos administrativos lesivos à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

Desta forma, importante retratar que a Advocacia Pública deve fomentar, através da consultoria jurídica, a legítima adoção das políticas públicas, mediante o resguardo da constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos, em amparo ao previsto na Carta Política de 1988, em seu artigo 131, que assim disciplina:

> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

A implantação de órgãos de controle e assessoramento com autonomia e independência técnica e funcional constitui garantia ao Poder Público de execução regular e legal do processo de análise e execução das políticas públicas, voltado à satisfação com eficiência, eficácia e efetividade dos interesses públicos.

Como bem retratado no artigo de Mazzei et al. (2015) a defesa do patrimônio pública, assim como a observância ao princípio constitucional da moralidade administrativa, é dever de todo o servidor público, com especial ênfase aos advogados público, pois dotados de legitimidade processual ativa para promover a tutela desses bens de interesse público coletivo.

Assim, garantir o devido assessoramento técnico efetivo junto ao processo de elaboração e execução das políticas pública acarretará na eficiente aplicação dos recursos públicos, planejando com responsabilidade a alocação de verbas e bens público em prol da sociedade, sem que fatores políticos ou privados se sobreponham aos interesses da coletividade.

Como garantir a supremacia do interesse público na elaboração e execução das políticas públicas, através do controle da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos?

Para que possamos demonstrar a importância administrativa, legal e operacional dos órgãos públicos serem dotados de Procuradorias Jurídicas com lotação de servidores técnicos efetivos, para garantir o eficiente controle e assessoramento dos atos administrativos tomados na elaboração e execução das políticas públicas, de forma prévia, concomitante e posterior, cabe informar os dados estatísticos da Advocacia Pública Municipal no Brasil (MENDONÇA, 2017).

Da mesma forma, iremos demonstrar a fragilidade do procedimento de análise das políticas públicas, quando as mesmas não encontram-se inseridas em um processo voltado a satisfazer os interesses públicos com eficiência, e que muitas vezes acabam ocasionando prejuízos a sociedade pela incorreta tomada de decisão por parte do Gestor.

Reportar a importância de constituição de órgão jurídicos, com atuação independente e voltados ao controle prévio, concomitante e posterior dos atos administrativos, com autonomia profissional para verificar os resultados das políticas públicas existentes na esfera administrativa.

Apresentar um diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil, onde verificamos como esse órgão de fundamental papel no controle da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativo vem sendo estruturado operacional e tecnicamente, apontando as consequências legais e deficiências administrativas

capazes de serem ocasionadas pela falta ou omissão do efetivo controle dos interesses públicos na elaboração e execução das políticas públicas.

O delineamento da pesquisa e da definição das técnicas de coleta e análise de dados aplicadas no presente trabalho foi de revisão de literatura, sendo o método utilizado para a solução do problema formulado predominantemente quantitativo, com a pesquisa de fontes de estudos sobre a matéria afim, com temas consolidados e doutrinadores consagrados no ambiente jurídico.

Como forma de tornar operacional e sistematizar as ideias inicialmente formuladas a partir do referencial teórico organizado, o estudo realizado para a elaboração do presente artigo desenvolveu-se através de pesquisa bibliográfica, disponibilizada no meio digital, junto a rede mundial de computadores, mediante a análise e intepretação de textos, o que possibilitou na conclusão final do trabalho.

No mesmo sentido, o estudo de artigos publicados em periódicos e revistas eletrônicas, que analisaram a participação e relevância da advocacia pública na esfera federal, assim como o enfrentamento do papel do advogado público nas políticas do Estado e os dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, agregaram à pesquisa o conhecimento para desenvolver o presente trabalho.

E, por fim, diante das pesquisas realizadas, foi possível empregar a técnica de coleta de dados através de observações de casos práticos que, ao longo dos anos de atuação junto à Procuradoria-Geral do Município de Osório, foram submetidos à análise jurídica, essenciais para a reflexão da importância da participação do Advogado Público nas políticas públicas e planejamento estratégico governamental.

1. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Gestor Público ao exercer sua atividade política, mediante a formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação em temas que afetam a

sociedade, mobilizando interesses e mediando conflitos, deve sempre primar pela estrita observância dos princípios norteadores do Direito Administrativo.

Uma política pública implica numa decisão política, onde muitas vezes no processo encontram-se envolvidos não somente atores públicos, mas também atores privados, que acarreta efeitos na esfera de interesses privados, porém, jamais poderá ser considerada privada, sob pena de destruir sua constituição pública.

Fazendo um retrospecto do surgimento do regime jurídico-administrativo, Di Pietro (*in* Direito Administrativo, pág. 61) coloca-nos que “o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a **proteção aos direitos individuais** frente ao Estado” e “de outro lado, a de **necessidade de satisfação dos interesses coletivos**”. E acrescenta: “Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração, **restrições e prerrogativas**.” *(grifo da autora)*

A Administração Pública, por meio dos atos do Gestor, agente governamental investido do poder imperativo do Estado, sujeita-se ao princípio da legalidade, na medida em que submete-se ao dever de observância da lei e do direito, com o objetivo de garantir a liberdade do indivíduo e não desvirtuar os interesses públicos.

De forma conjunta, a submissão deve ocorrer ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, quando resta outorgado à autoridade da Administração Pública prerrogativas e privilégios para a consecução dos atos e políticas públicas. A supremacia do interesse público tem como objetivo impor ao administrador público que execute ações e políticas voltadas ao interesse público, a consecução da justiça social e ao bem-estar coletivo.

Esses são, pois, os pilares pelos quais todos os atos administrativos, tomadas de decisões e implementação de políticas públicas deverão sustentar-se para a fiel e proba administração dos bens públicos.

Desses princípios decorrem os demais, aqueles previstos na legislação infraconstitucional, e os assegurados na Carta Magna, em seu artigo 37, que assim limitam e balizam o agir do Gestor Público:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (...) - *grifamos*

Importante lição também nos traz Gasparini (2005) sobre os princípios informativos do Direito Administrativo, que constituem "um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garante a validade". Normalmente os princípios no Direito Administrativo não encontram-se disciplinados nas normas legais, formulados positivamente, a exceção dos previstos no artigo 37 da CF/88.

Considerando a sua relevância no sistema jurídico, como mandamentos nucleares, verdadeiros alicerces para as normas de direito público, violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma, vez que a afrontar um princípio implica numa violação contra todo o sistema jurídico e contra os valores sobre os quais se formularam esses princípios.

Com especial propriedade nos explica o mestre Eder Dion de Paula Costa (2001) que "o princípio é o elemento estrutural de determinada ciência que condiciona toda a sua ação, ou seja, em razão de uma função que decorre de sua essência principiológica."

Desta forma, a vinculação da Administração Pública e do Gestor ao cumprir com o planejamento de governo e às políticas públicas, não está limitada tão somente à observância das normas legais, mas, sobretudo, aos princípios do Direito Administrativo de modo geral, uma vez que entre os princípios não há hierarquia.

Como bem exposto por Mazzei et. al. (2015) "os princípios constitucionais não significam meras recomendações de caráter moral ou ético". Possuem valor maior, uma vez que:

> (...) consubstanciam-se em regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e positivamente vinculantes, sendo sempre dotadas de eficácia cuja materialização, se necessário, pode ser cobradas por via judicial.

E compete a Advocacia Pública, conjuntamente com os órgãos de controle interno e externo, a missão de zelar pela efetiva observância aos princípios de Direito Administrativo, pela regular aplicação das verbas públicas, pela tutela do patrimônio público, inclusive, com o ingresse de ações judiciais, caso necessário o recurso processual.

1.2. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Os atos administrativos são sujeitos a regime jurídico de direito público, uma vez que se destinam ao atendimento do interesse público. Dentro desse contexto, importante referir que há regras e princípios específicos para os atos administrativos, que são aqueles praticados pelos agentes da Administração Pública, em observância ao interesse público, e em prol da coletividade.

Salutar observar, como o fez o autor Carvalho Filho (2014) , que:

> (...) é o regime jurídico de direito público que rege basicamente os atos administrativos, cabendo ao direito privado fazê-lo supletivamente, ou seja, em caráter subsidiário e sem contrariar o regramento fundamental específico para os atos públicos.

Assim, há casos em que o regime jurídico cede espaço para normas de direito privado, de forma auxiliar, desde que não afronte as normas e princípios norteadores do Direito Público, considerando que a Administração Pública, na relação jurídico-administrativa, situa-se numa posição privilegiada, lhes sendo assegurada prerrogativas e sujeição especiais.

2. DA PROCURADORIA MUNICIPAL

2.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

A Advocacia Pública encontra-se regulamentada na Constituição Federal, em seus artigos 131 e 132, integrante das carreiras pública típicas de Estado, prevista no capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça”, que assim dispõem:

> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.
> § 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.
> § 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.
> § 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.
>
> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.
> Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Em que pese os dispositivos constitucionais referirem às carreiras da União, dos Estados e do Distrito Federal, certo que os Procuradores Públicos, sejam eles representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, mantêm as mesmas atribuições de representação judicial e extrajudicial, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, cada qual ao ente no qual é vinculado.

Essa afirmação advém das diretrizes da legislação infraconstitucional, mais especificamente das normas instituídas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, cuja omissão constitucional injustificada está em vias de ser sanada, considerando a propositura do Projeto de Emenda Constitucional – PEC 17/2012, que

tramita no Senado Federal, cujo objetivo é a reedição do artigo 132 da CF para o fim de incluir o procurador do município expressamente entre os membros da Advocacia Pública de carreira.

Nesse sentido, vejamos citação de Corrêa et. al. (2012):

> Embora ainda não conste expressamente no texto constitucional, a advocacia pública municipal está, inquestionavelmente, compreendida no artigo 132 da CF, de modo que o tratamento a lhe ser deferido deve ser o mesmo dado às carreiras já previstas naquele dispositivo.

Diante desse cenário, outro desafio de grande complexidade para a Advocacia Pública Municipal, é a conscientização dos Gestores Público da necessidade de organização das Procuradorias Municipais, assegurando aos seus membros direitos e prerrogativas típicos da carreira de Estado. Somente mediante a estruturação da instituição será possível alcançar níveis de eficiência e excelência às atividades jurídicas, de suma importância ao controle da legalidade e da constitucionalidade dos atos administrativos, e da eficiência na execução das políticas públicas.

Essa necessidade é enfrentada e defendida de forma consolidada no meio jurídico doutrinário, e de tal forma podemos sustentar que “a advocacia pública vem aos poucos alterando seu paradigma institucional de simples defensora do ente público para efetiva controladora de legalidade dos atos administrativos por ele emanados.” (MAZZEI et. al., 2015)

E no artigo supramencionado, importante citação fizeram os autores, de lição trazido pelo Promotor de Justiça Fábio Media Osório, da qual pedimos vênia para transcrevê-la, dada sua peculiar referência ao tema abordado:

> A Procuradoria Municipal, a Procuradoria do Estado e a Advocacia da União defendem os interesses dos respectivos Entes Públicos, não se confundindo os interesses da pessoa jurídica com os interesses de seus representantes legais enquanto pessoas físicas. Mais ainda, o sistema constitucional, uma vez calcado na distinção entre pessoas jurídicas de Direito Público e pessoas físicas representantes das

> primeiras, veda, logicamente, que os interesses pessoais dessas últimas se sobreponham aos interesses dos Entes Públicos.

Esse talvez seja um dos maiores entraves administrativos no âmbito municipal que dificulta sobremaneira a institucionalização e aparelhamento das Procuradorias, considerando a necessidade de constituição por meio de servidores de carreira, submetidos ao ingresso através de concurso público, uma vez que o Gestor utiliza-se da advocacia pública para a defesa de interesses privados, o fazendo por meio de cargos em comissão, que pela instabilidade de vínculo e pelo compromisso partidário, acabam emitindo pareceres técnicos dissociados do interesse público, salvo raríssimas exceções.

Por outro lado, público e notório que a grande maioria da políticas públicas concretizam-se no âmbito municipal, razão maior para que os órgãos públicos sejam dotados de Procuradorias Municipais organizadas em carreira, tal como ocorrer em nível Federal e Estadual, onde o papel e relevância dos Procuradores Públicos jamais será contestado, haja vista o consagrado reconhecimento do sistema jurídico das suas atividades e atuações preventivas e consultiva, como órgãos balizadores das orientações jurídicas para a Administração Pública.

Allan Titonelli Nunes (2011) reforça essa ideia ao referir que:

> Ao cumprir à risca os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que norteiam a administração pública, a AGU reafirma seu papel de instituição fundamental à Justiça e essencial ao cidadão. É ele a razão de ser desta advocacia pública que se revela madura, moderna e estratégica.

Todavia, os dados apresentados no 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, estudos inédito e inovador elaborados pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais em 2018, retratam uma realidade em nível municipal que vai contra os interesses públicos e fere o dispositivo constitucional que prevê a obrigatoriedade de provimento dos cargos mediante concurso público, como regra, uma vez que, como bem citado na obra, “o concurso público é o mecanismo que vincula o advogado público aos interesses dos munícipes, garantindo a melhor

efetivação das políticas públicas, desembaraçando-o dos laços político-partidários, particulares e ocasionais". (prefácio II)

Mister referir que pelas estatísticas e pesquisas apresentadas no diagnóstico, apenas 34% dos municípios contam com, pelo menos, um procurador ocupante de cargo efetivo, considerados nesses cálculos as grandes metrópoles e capitais onde as procuradorias encontram menores barreiras de institucionalização.

Ou seja, 2/3 dos municípios no Brasil possuem como órgãos de assessoramento e consultoria técnica, servidores ocupantes de cargo de confiança do agente político ou mesmo escritórios de advocacia privada, cujos ônus de contratação nesses dois casos se revelaram maiores economicamente do que a nomeação de servidores de carreira.

No entanto, um dado bastante relevante para reforçar a importância da Advocacia Pública efetiva foi a constatação de que os municípios com procuradores efetivos em seus quadros são aqueles que apresentaram os melhores índices de qualidade da gestão pública, como o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humana Municipal) e o IGM-CFA (Índice de Governança Municipal dos Conselho Federal de Administração).

Verificamos assim que a institucionalização e efetivação das Procuradorias Municipais através de servidores de carreira é medida que fortalecerá as ações de controle da legalidade dos atos administrativos e eficaz implementação e execução das políticas públicas, agregando qualidade ao serviço público, assim como eficiência das gestões governamentais planejadas pelos agentes políticos, com segurança e licitude.

Assim, sábias são as palavras da Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Carmem Lúcia Rocha, citada por Corrêa et. al. (2012), que assim retratam a importância da Advocacia Pública:

> O advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há

> de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiorias parlamentares e administrativas, por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes.

O provimento efetivo, a independência funcional e técnica, assim como a institucionalização da carreira são as garantias para o cumprimento da missão constitucional da Procuradoria Pública Municipal de zelar pelo efetivo interesse coletivo das políticas públicas e legalidade dos atos administrativos, inerente à função essencial da justiça.

2.2. COMPETÊNCIA, LIMITES E CONSEQUÊNCIAS

As políticas públicas, para que surtam os efeitos desejados pelo agente político que as executa, deverá percorrer um longo caminho legislativo de implantação do procedimento necessário para atingir, com eficácia, a efetividade coletiva para a qual foi planejada.

A incapacidade de tornar efetiva a política pública encontra-se, por vezes, atrelada a ausência de assessoramento técnico e normativo, desempenhado com vistas a execução e implementação de ações voltadas ao bem coletivo, desempenhadas por servidores da área jurídica, atuantes com autonomia e independência funcional.

De acordo com Araújo (2015):

> a avaliação empreendida pelo advogado público não deve ficar adstrita, tão-somente, a um exame formal da minuta de ato normativo, porquanto, como agente interno da seara administrativa, é indubitável que o advogado público também possui o mister de ter uma conduta mais assertiva, procurando, assim, fazer aprimoramentos na propositura normativa, a fim de que o comando positivo ostente um viés mais efetivo.

O papel do advogado público não poderá se limitar a simples revisor normativo, e sim, tem o dever de emitir posicionamento quanto aos resultados

pretendidos com a implementação e execução de determinada política pública, com o objetivo de promover um efetivo controle da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos, tutelando pelo patrimônio público e pelos interesses coletivos.

O procedimento de elaboração, execução, implementação, avaliação e monitoramento não é simples, e demanda inúmeras qualidades do agente político, uma vez que envolve questões de conflitos e interesses públicos ou mesmo privados de determinados grupos, atingidos direta ou indiretamente em algumas das fases da arena política.

Desta forma, de extrema relevância a atuação consultiva do procurador público nas questões que envolvem a tomada de decisão do agente político, porquanto busca-se a execução de atos administrativos de interesse público, como segurança jurídica às políticas públicas. Os benefícios dessa consultoria jurídica são colhidos pelo gestor, que evita ato irregulares ou ilegais, suscetíveis de apontamento ou glosa pelos órgãos de controle, assim como pela sociedade, assegurando-se a efetividade dos interesses públicos.

Mister referir que não compete ao advogado público a análise de conveniência ou oportunidade de determinada política pública, sendo que a decisão de mérito é atribuição restrita ao agente político. Ao procurador público estão subscritas as funções de consultoria, de recomendações e sugestões sobre a propositura normativa, com o intuito de evitar ou prevenir alegações de inconstitucionalidade ou apontamentos de órgãos de controle.

E considerando que a lei é o meio pelo qual as políticas públicas são planejadas e implementadas, indiscutível a importância do procurador público nesse processo de construção normativa.

Araújo *apud* Gazola ressalta a importância da participação da advocacia pública na elaboração de políticas público, citando:

> Este, ciente dos interesses públicos que estão carecendo de tutela, possa orientar o agente público sobre os procedimentos adequados

> ao cumprimento dos requisitos legais, seja recomendando uma formatação jurídica diversa no documento, seja propondo a elaboração de um projeto de lei e regulamentação necessária para que se assegure o respeito aos princípios constitucionais ou ainda suscitando a necessidade de implantação em conjunto com ações de outras Secretarias ou Ministérios.

A experiência profissional que trago nesses mais de 12 anos como servidora pública municipal, atuando na Procuradoria-Geral do Município de Osório, permite-me afirmar que as políticas públicas executadas com o auxílio consultivo jurídica tiveram resultados positivos, com concretização dos objetivos propostos, ou mesmo alteração do procedimento planejado, haja vista o monitoramento e verificação preliminar de ineficiência em tempo hábil para promoção das modificações preservando-se o bem público tutelado e os interesses coletivos.

Como exemplo posso citar a criação de cargos públicos de provimento efetivo essenciais para o desenvolvimento do Programa da Saúde da Família, instituído pelo Governo Federal, e executado no âmbito municipal, anteriormente providos através de terceirizações irregulares e com contratações cuja seleção não havia a observância aos princípios da impessoalidade e concurso/seleção pública transparente e com publicidade.

Em situação semelhante ao acima referido era o desenvolvimento das políticas públicas de atendimento ao menor do município, na execução de medidas socioeducativas em meio aberto de crianças e adolescentes, por meio de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, bem como o procedimento de acolhimento de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social. Após estudo técnico, foi instituída legislação específica municipal para a regulamentação das medidas socioeducativas, tornando municipalizadas as ações, e operacionalizadas por entidade devidamente contratada. Quanto ao acolhimento de menores vitimados, promoveu-se a criação de cargos específicos de cuidadores educacionais, com exigências de formação profissionais e experiências na área de atuação, de provimento efetivo, e com constante avaliação e formação, qualificando os serviços singulares prestados.

Por outro lado, infelizmente inúmeros são os casos de experiência negativa poderia relatar, pela restrição de consultoria jurídica ao planejar e executar políticas públicas, das quais não convém citá-las de forma específica, mas genericamente, como construções de prédios públicos sem a devida efetividade de uso, gerando ônus elevados de manutenção ou pela ausência dessa, depreciação do patrimônio, aquisição de imóveis para concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada, sem contrapartida ou segurança dos resultados fiscais de retorno aos cofres públicos.

Disso tudo, certamente a atuação e consultoria do Procurador Público junto aos Administradores tem que ser técnico e impessoal (apartidário), voltado para garantir a observância aos princípios norteadores da Administração Pública, sem, contudo, criar obstáculos ou entraves desnecessários ou inoportunos, agindo com auxílio técnico, prevendo as consequências e resultados futuros, e alternativas viáveis e adequadas às normas legais, como meio de satisfazer os interesses públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, não há dúvidas de que para ser atingido o objetivo de efetividade de uma política pública, um árduo trabalho de planejamento, debates internos e externos ao órgão, monitoramento e fiscalização eficazes, são medidas imprescindíveis de serem adotadas pela Administração Pública.

Todavia, aliado fundamental desse procedimento sistemático para a formatação da política pública é a participação do procurador público, capaz técnica e profissionalmente de angariar elementos de segurança jurídica e observância aos princípios e normas de direito público, enriquecendo a formulação da política, e afastando possíveis deficiências, irregularidades ou ilegalidades das propostas.

Por outro lado, para a concretização dessas atribuições é necessário assegurar ao Procurador Público a garantia de independência funcional, autonomia profissional, e institucionalização da carreira, mediante o provimento de cargos de provimento efetivo, sem a mácula das vinculações partidárias ou contratações terceirizadas de consultoria jurídica.

O reconhecimento constitucional da Advocacia Pública de carreira como essencial à justiça demonstra a necessidade dos órgãos públicos, quiçá aqueles de menor poder aquisitivo, como os Municípios de menor porte, maioria no país, onde efetivamente as políticas públicas são executadas, serem dotados de servidores organizados em carreira, especializados para as funções, nomeados após o devido concurso público, tendo assegurada as garantias institucionais e profissionais, como forma eficiente de assessoramento nas políticas públicas e atos administrativos, promovendo a defesa da moralidade administrativa, do patrimônio público e dos interesses sociais.

Políticas públicas eficientes, planejadas e executadas por Gestores orientados juridicamente é o pressuposto para a concretização de uma Advocacia Pública efetiva, e a segurança da eficaz tutela dos interesses públicos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. *Políticas Públicas, Legística e a AGU: o papel do advogado público federal na efetividade normativa.* Disponível em: https://jus.com.br/artigos/49170/politicas-publicas-legistica-e-a-agu. Acessado em: 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 10 janeiro de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 27. ed. rev. e atual. até 31-12-2013. Editora Atlas, São Paulo: 2014, pág. 102.

CORRÊA, Rafael Gomes, et al. *Advocacia pública municipal é fundamental.* Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-jul-01/advocacia-publica-municipal-fundamental-aplicacao-justica. Acessado em: 10 de janeiro de 2018.

COSTA, Eder Dion de Paula. *Ato Administrativo – Considerações Sobre a Vontade.* Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 36, 2001. Disponível em: http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/3575/04_Ato%20Administrativo.pdf?sequence=1. Acessado em: 20 de março de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 23. ed. Editora Atlas, São Paulo: 2010, págs. 60/67.

DINIZ, Cláudio Smirne. *ADVOCACIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS: participação no controle interno e estruturação da carreira. Disponível em:*

http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/advocacia_publica.pdf. Acessado em 10 de janeiro de 2018.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*, 10ª ed. Editora Saraiva, São Paulo: 2005, págs. 06/08.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues, et. al. *A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública.* Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(3):699-717, maio/jun. 2015.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. *1º Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil*, Editora Fórum Conhecimentos Jurídicos, São Paulo: 2017.

NUNES, Allan Titonelli. *O papel do advogado público nas políticas do Estado Brasileiro.* Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2962, 11 ago. 2011. Disponível em: http://www.sinprofaz.org.br/artigos/o-papel-do-advogado-publico-nas-politicas-do-estado-brasileiro/. Acessado em 10 de janeiro de 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO NAS PREFEITURAS DO RIO GRANDE DO SUL: UM CENÁRIO QUALITATIVO PELA VISÃO DO AUDITOR INTERNO MUNICIPAL

JEAN ALEXANDRE PEZZINI
Orientadora: Profª Audrei Fernandes Cadaval
Co-orientadora: Profª Débora Gomes Machado

RESUMO: O objetivo do presente estudo é identificar a percepção dos controladores internos municipais que exercem suas atividades nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul sob o ponto de vista de suas práticas administrativas. Para alcançar o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa com uma amostra de 100 municípios de diversos tamanhos e regiões do Estado. A técnica de tratamento de dados adotada foi a Análise Exploratória de Dados (AED), dividida em dois blocos, o primeiro identificando o perfil sociodemográfico dos profissionais, no qual se destacou que a grande maioria dos membros do controle interno são relativamente jovens e possuem formação acadêmica. Já com relação ao segundo bloco dentre os resultados obtidos, diversos elementos explicam a percepção dos membros de controle interno municipais quanto aos aspectos contábeis, de eficiência, controle do ponto de vista do planejamento e controle como forma de assinalar erros. Entre eles, destaca-se a insuficiência de membros para o desempenho das atividades de controle, não compreensão e interesse por parte dos gestores municipais na estruturação dos sistemas de controle interno e o não cumprimento das recomendações e solicitações realizadas pelos membros de controle interno municipal. Desta forma observou-se que as dificuldades acabam resultando no enfraquecimento do "controle administrativo" nos municípios, impedindo um desempenho satisfatório do controle municipal como almejam os órgãos de controle da administração pública.
Palavras-chave: Controle Interno Municipal; Rio Grande do Sul; Práticas Administrativas.

1 INTRODUÇÃO

O controle é uma atividade essencial para manutenção de um Estado de Direito, desta forma Di Pietro (2003) corrobora que não se pode ser renunciado nem retardado sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. A instituição, a atuação e a manutenção dos Controles Internos Municipais é oriunda da Constituição Federal, desta forma se tornando obrigatório e não optativo. A atividade de Controle Interno deve ser aprimorada constantemente, assim passando por processo de qualificação e principalmente independência dos seus membros perante o órgão de atuação, além de ter sua atuação em período integral e exclusivo na atividade de controle.

O controle interno é um instrumento que garante a observância dos preceitos legais, combate a prática de vícios, auxiliando o alcance do objetivo do órgão público com eficiência e eficácia. Com a publicação da Lei Federal 4.320/1964 (BRASIL, 1964) se denotou a instituição das Unidades de Controle Interno (UCI), porém a implantação destas só ocorreu com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, tendo uma relevância ainda maior com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – BRASIL, 2000) e a utilização de práticas de governanças coorporativas nos órgãos públicos. Entretanto, a real implantação das UCIs está ocorrendo de forma tardia e irregular conforme foi constatado no trabalho elaborado por Moreno e Miranda (2013), cujo estudo se limitou a 56 municípios abrangendo todas as regiões do país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal proporciona em apenas um instrumento legal a união dos principais avanços conquistados no processo de mudança do regime fiscal no Brasil nas últimas décadas. Estabelecendo-se como o código de boas condutas fiscais, a LRF é aplicável a todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em todos os seus poderes. Assim administração direta, indireta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebam recursos fiscais para custeio ou investimentos devem cumprir a LRF, bem como todos aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública, independentemente do nível hierárquico (NUNES, NUNES, 2003).

A Instrução Normativa 001/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno estipula que o Sistema de Controle Interno (SCI) coordenado pela Unidade Central de Controle Interno (UCCI) tem a finalidade de avaliar a gestão dos administradores públicos, através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. A referida Instrução Normativa tem a sua aplicabilidade ao Poder Executivo Federal, porém seus parâmetros podem se estender aos Tribunais de Contas e aos poderes municipais, como base para a melhor estruturação e definição de regras direcionadas à Unidade de Controle Interno (UCI).

A administração pública que não possui controle interno ou que tenha o mesmo ineficiente, está sujeita a uma gestão deficitária, facilitando desvios de recursos públicos, indo contra a atual perspectiva dos cidadãos que esperam uma maior eficiência, principalmente no gasto público para que se tenha condições de ampliar os investimentos em saúde, educação, segurança pública, ações sociais e habitação.

A maioria dos gestores públicos municipais não reconhece a relevância do controle interno para uma gestão eficiente (MILESKI, 2003). Para o autor (p. 140), o controle é interno, bem como, "[...] a própria Administração procede ao controle sobre seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza". O controle interno municipal busca atender regramentos legais, além de subsidiar gerencialmente o gestor, proporcionando ainda o atendimento ao princípio da legalidade respaldando o interesse público a frente dos atos dos gestores da máquina pública.

Assim, pode-se destacar que, quando a UCCI for eficiente para acompanhar as atividades desenvolvidas em um órgão público, se tem um mecanismo de gestão que proporciona a defesa contra as anormalidades, causadas de forma intencional (fraude) ou não (erro). Todavia, a materialização de forma eficaz desse sistema ocorrerá à medida que for criada uma estrutura lapidada nas normas legais e sustentada pela capacitação de pessoal que orientem a lidar com as atividades de controle. Através desta conjuntura, o acompanhamento, as consultas, a avaliação e as recomendações geradas pela auditoria interna são ações necessárias para aperfeiçoar a estrutura de controle, possibilitando desta forma, reduzir as probabilidades de danos ao erário público.

Contudo, se faz necessário que o gestor tenha a consciência que a auditoria interna é uma das melhores ferramentas para facilitar a sua gestão, e deve-se instrumentalizar as UCCI a ponto de se ter uma plena funcionalidade da mesma, pois quando o controle interno não é efetivo, o controle externo é mais rigoroso e diversos gestores tem despesas glosadas anualmente pelos Tribunais de Contas em todo o país.

Através desta pesquisa procura-se demonstrar a importância da atuação dos Controles Internos. A composição do Sistema de Controle Interno (SCI) as vezes não é formada por pessoas capacitas e com conhecimento do plano organizacional e dos procedimentos internos. Sendo que o objetivo principal do Controle Interno é proteger os ativos, controlar a validade dos dados fornecidos pela contabilidade, ampliar a eficiência e eficácia da utilização de recursos públicos.

Em consulta realizada ao endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) de 27 de setembro de 2012, foi emitido o parecer sobre as contas do gestor municipal de Salto do Jacuí, no exercício de 2010, que teve parecer desfavorável, sendo

definida a devolução aos cofres públicos de valores. Observa-se, nesse caso, um item específico ao controle interno "[...] 04) Não execução, no exercício de 2010, das tarefas definidas em lei municipal, de responsabilidade dos servidores integrantes da Comissão de Controle Interno do Município. Ausência de formalização dos trabalhos realizados pela referida Comissão no período de 01-01-2010 a 16-07-2010. Nesse período, foram despendidos R$ 9.022,44 aos Servidores da Comissão. Irregularidade detectada nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, com advertência e adoção de providências. Sugestão de débito de R$ 9.022,44 (item 2.1 – fls. 393-408)." (TCE-RS, 2012)

Já em consulta realizada ao mesmo portal eletrônico em 25 de setembro de 2017, quase 5 anos após citação anterior, verifica-se parecer do Ministério Público de conta regular com ressalva e imposição de débitos referente ao gestor municipal de São João da Urtiga, no exercício de 2016, que dentre diversas irregularidades foi citado três vezes falhas referente a controle interno, assim é dado ênfase ao seguinte trecho do parecer: "[...] 1.4. Não implementação de manuais de normas e procedimentos administrativos internos. Comprometimento do atendimento do que preceituam os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, no que se refere à atuação do Órgão de Controle Interno no desempenho de suas atribuições fiscalizatórias." (MPC-RS, 2017)

No momento em que se vive não só os órgãos de fiscalização estão atuando de maneira efetiva, mas a nova ferramenta chamada de controle social vem buscando seu espaço em dezembro de 2017 foi noticiada a aquisição de 20 mil quilômetros de papel higiênico por uma prefeitura, na qual foi denunciada por cidadãos comuns que criaram um *software* para cruzamento de dados disponibilizados nos portais de transparência dos órgãos públicos. (Rede Globo, 2017)

Em relação ao gasto público a parte legítima de fiscalização é a sociedade (controle social), porém destaca-se a dificuldade que a população encontra para encontrar informações e exercer um controle social efetivo. Já a CF/88 em se tratando de fiscalização municipal traz em seu artigo 31 a obrigação legal da fiscalização: "A fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle do Poder Executivo Municipal, na forma da lei" (BRASIL, 1988).

Observando ao Princípio da Legalidade, o Gestor Público só pode fazer o que está expresso em lei, com isso o Sistema de Controle Interno tem a missão constitucional de verificar falhas e irregularidades e, logo após, corrigi-las durante a gestão do prefeito. Desta forma o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, emitiu resolução estabelecendo as diretrizes que devem orientar o SCI, visando aperfeiçoar a fiscalização da gestão administrativa, financeira e patrimonial dos municípios.

Sendo assim, todos os municípios do Rio Grande do Sul adotaram o controle interno em suas rotinas de gestão. Porém, não se sabe como essa técnica vem contribuindo para a evolução da ação governamental, pois estes profissionais necessitam de base forte na área técnica que trata da legalidade dos processos e concomitantemente a busca por uma gestão com maior eficiência no gasto público. A partir do exposto, compreender a percepção desses profissionais sobre as suas práticas de gestão no âmbito da administração pública municipal tem grande relevância para verificar o desempenho dos governos locais.

Nesse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: Qual a percepção dos Controladores Internos Municipais em relação as suas rotinas funcionais? Em virtude do problema originado, o estudo tem como objetivo caracterizar o ponto de vista dos membros de controle interno municipal do Rio Grande do Sul sobre os atos administrativos no exercício de suas funções.

Dessa maneira foi segregada a pesquisa em dois blocos, sendo o primeiro com objetivo específico de identificar o perfil sociodemográfico do profissional e o segundo bloco indagando sua visão sobre a evidência de atuação contábil, eficiência dos atos, percepção da administração

sobre o controle, controle interno como instrumento de planejamento e o controle como ferramenta para assinalar erros objetivando suas correções.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 ESTRUTURA DO ESTADO

A estrutura político-administrativa tem sua viga mestre na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo primeiro divide o Estado Democrático em União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). E foi dividida na clássica tripartição de Montesquieu nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que conforme é citado no art. 2º da CF/88 são independentes e harmônicos entre si.

De acordo com Meirelles (2004), cada poder tem sua função específica: o Legislativo é responsável por elaborar as leis, exercendo função normativa, o Executivo converte as leis em atos individuais e concretos, exercendo função administrativa e o Judiciário aplica as leis, assim cumprindo a função judicial. O autor explica que o município é um ente participante da organização político-administrativa, que teve origem com a República Romana, tendo como um dos principais interesses, manter a dominação pacífica sobre as cidades conquistadas.

2.1.1 ESTRUTURA JURÍDICA DO ESTADO

No Brasil adota-se o sistema legal codificado ou "*Code Law*", que de acordo com o COSIF Eletrônico (2015), "é o modelo puro de legislação e regulamentação baseado no Direito Romano, em que o poder Executivo e Legislativo são supremos."

Para Kelsen:

> "A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora." (KELSEN, 1987, P. 240).

A figura 1 demonstra a norma hipotética fundamental, é a mais superior dentre o ordenamento jurídico, "sendo o fundamento supremo de validade da ordem jurídica interna". KELSEN, 1987, p. 240).



Figura 1 – Pirâmide de Hans Kelsen
Fonte: Kelsen (1987, p. 240)

Desta forma pode-se notar que a obrigatoriedade de instituição dos SCI foi ressaltada pelo constituinte, quando dedicou artigos prevendo a instituição e atuação dos controles interno na fiscalização dos atos administrativos dos poderes. A CF/88 deu ênfase a obrigação do

controle interno, já em 2001 o governo federal emitiu instrução normativa regulamentando o SCI no âmbito federal, porém isto foi regulamentado no Rio Grande do Sul pelo Tribunal de Contas do Estado somente em 2012, assim determinando um padrão a ser instituído nos municípios.

2.2 A PREVISÃO LEGAL DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei 4.320/1964 previu em seu título VII, capítulo II o título "Do Controle Interno", no qual trouxe 5 artigos norteando a fiscalização que deve ocorrer dentro da administração pública.

> Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.
> Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.
> Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.
> Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.
> Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.
> Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim." (BRASIL, 1964)

Já a Constituição Federal que vigora até hoje, traz em seu art. 31, 70 e 74 a previsão e pôr com sequência a obrigação de instituição dos SCI:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
> § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988)

A LRF em seu artigo 59, *in verbs* ratifica:

> O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar [...]. (BRASIL, 2001)

Diante do exposto depreende-se que, para se conseguir uma efetiva fiscalização de cada poder se faz necessário a implantação de um sistema ou departamento de controle interno especialmente nos municípios. Já a Constituição Estadual praticamente transcreve o que está descrito na Constituição Federal, adaptando ao Estado:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.
> Art. 76. O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei. (RIO GRANDE DO SUL, 1989)

Desta forma foi editada a Lei Complementar 13.451/2010 que dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, Órgão Central de Controle Interno.

2.3 CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

A palavra controle, segundo Cialdini e Nascimento (2003, p. 194) é frequentemente rejeitada. O indivíduo o rejeita e os órgãos, compostos por indivíduos, também. Entretanto, todos concordam: é necessário controlar, avaliar analisar e refletir sobre o que se faz, como se faz e para quem está se fazendo. Conforme Ferreira (2004) controle é o ato ou poder de dominar, regular, guiar ou restringir fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos ou produtos para que tais atividades não desviem das normas preestabelecidas

Para Portes (2012), a principal atribuição da atividade de controle interno é a fiscalização preventiva, concomitante e subsequente na ação da gestão pública, dirigindo, guiando e procedendo a correção de erros consciente e não conscientes dos atores governamentais, desperdícios e falhas que possam vir a comprometer a qualidade do resultado da gestão pública, tendo sua preocupação no contexto do meio (recursos) e do fim (efetividade).

Para Cavalcanti, Peter e Machado (2011, p. 41)

> A controladoria justifica-se como alicerce para a administração pública, pois aquela não vai somente auxiliar na execução dos gastos desta, mas sim em todo o processo que é obrigado a transcorrer a administração governamental, desde o planejamento orçamentário até a liquidação e o pagamento das despesas, sem esquecer de verificar a origem das receitas, para que no final se torne possível avaliar os resultados obtidos.

Já Cavalheiro e Flores (2017), afirmam que com raríssimas exceções, ainda não houve avanços significativos no controle interno dos Municípios; a não ser pela instituição de uma lei criando "o sistema (*sic*) de controle interno". Não se cria sistema, se desenvolve, se aprimora. Cria-se, sim, a Unidade, o Departamento, o Setor ou a Seção de Controle Interno.

Nesse sentido Diniz *et al*. (2004) ressalta que a ideia subjacente concebe uma congruência entre o controle interno e o controle externo, a partir dos informes contábeis produzidos nos municípios. A função precípua da contabilidade seria a de prover esta congruência, garantindo que os Princípios Constitucionais para a administração pública, estabelecidos no Artigo 37, fossem integral e completamente atendidos. Então Ribeiro Filho (2008) corrobora:

> A ideia é de uma confluência de controles que devem ocorrer *antes*, *durante* e *após* os atos de alocação dos recursos públicos. Em outras palavras, se o controle interno, orgânico que é aos órgãos e entidades que integram e suportam, estabelece e implanta

> ações gerencias que garantam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a todos os atos dos gestores públicos, então os resultados de atuação do controle externo e do controle social refletirão, adequadamente, um ambiente de gestão pública ético, eficiente, eficaz e efetivo. (RIBEIRO FILHO, 2008, p. 50)

José Filho (2008) concluiu, em sua pesquisa, como o fator inibidor que o Controle Interno representa é muito mais psicológico do que prático. Na verdade, o simples fato de o grupo saber que há um sistema de controle eficiente devidamente acompanhado, inibe muito mais que os resultados conseguidos por esse controle, em termos objetivos. Desta forma Souza *et al.* (2007) destaca que o controle interno, além da predisposição à fiscalização da própria administração e de seus atos, também tem a competência de contribuir para a redução dos gastos públicos, fato notório na iniciativa privada.

O TCE-RS emitiu em 2012 a resolução 936 que orienta a formulação da estrutura básica dos controles internos municipais, na qual cita exemplos básicos de controles que devem ser verificados pelos auditores internos e, também, fica expressa a forma de composição que o SCI deve ter através do que está expresso no Art. 5º:

> Art. 5º A UCCI deverá ser composta unicamente por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, recrutados entre categorias profissionais distintas, cuja habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, os quais terão atuação exclusiva na unidade. (TCE-RS, 2012)

Já o município de Caxias do Sul instituiu no ano de 2007 através da Lei de número 6.667 de 27 de março a organização e a atuação do SCI do município, na qual estabelece regras para composição do SCI na qual vieram a convergir com a posterior resolução nº 936 do TCE-RS, nas qual estabelece os requisitos para compor o controle interno municipal.

> Art.10 A designação dos servidores e funcionários, na hipótese indicada pelo art. 6º desta Lei, dar-se-á dentre aqueles com formação em nível superior e capacitação profissional para o exercício dessas funções.
> § 1º Não poderão ser designados os servidores e funcionários:
> I - contratados por excepcional interesse público;
> II - que possuírem parentesco com o Prefeito ou com o Presidente da Câmara Municipal, até o terceiro grau, ou cônjuge; e
> § 2º A designação dos servidores, dar-se-á obrigatoriamente dentre os servidores de provimento efetivo. (CAXIAS DO SUL, 2007)

Com o exposto percebe-se que municípios mais estruturados já vinham regulamentando o funcionamento do sistema de controle interno antes mesmo da orientação do Tribunas de Contas do Estado, a qual objetivou padronizar todos os municípios gaúchos e criou um parâmetro para exigência da própria corte de contas aos sistemas de controle interno dos municípios gaúchos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No transcorrer deste estudo procedeu-se à revisão da literatura sobre o Controle Interno Municipal, aplicado uma abordagem quantitativa, do tipo descritiva, pois teve como objetivo apresentar a visão dos membros do Controle Interno Municipal no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, sob a visão de relevância do Controle Interno. O universo de pesquisa são 100 dos 497 municípios representados pelos profissionais de controle interno nomeados de acordo com a legislação municipal vigente e resolução do TCE-RS. Desta forma a amostragem que se buscou foi a maior possível, porém como é de conhecimento nas pesquisas da área de contabilidade a média de respostas de questionários não ultrapassa muito além de 25% do público alvo.

A ferramenta de pesquisa aplicada para coleta de dados foi um questionário eletrônico formulado em dois blocos: o primeiro demostra o perfil sociodemográfico do profissional, já o segundo evidencia a atuação contábil, eficiência dos atos, percepção da administração sobre o controle, controle interno como instrumento de planejamento e o controle como ferramenta para assinalar erros objetivando suas correções, porque de acordo com Piscitelli (1998) esses elementos estão diretamente vinculados à importância do controle interno no âmbito municipal na visão dos gestores. O bloco 2 foi estruturado por questões na forma de Escala de *Likert* de cinco pontos, variando de 1 – concordo totalmente a 5 – discordo totalmente.

O questionário foi enviado por e-mail através de formulário eletrônico criado no *google docs*, de 01 a 5 de abril de 2018 a todos os e-mails oficiais de cada município cadastrados junto ao Tribunal de Contas do Estado, obtidos através de solicitação por meio de Lei de Acesso a Informação. Já em relação ao recebimento dos formulários preenchidos foi o período de 01 a 27 de abril, porém com pouco retorno devido o curto espaço de tempo, também foi utilizado o contato telefônico com algumas prefeituras de maneira aleatória.

Os dados recebidos foram ajustados com base no método de Análise Exploratória de Dados (AED), que emprega a estatística descritiva, apresentando percentuais e frequência absoluta e relativa. Conforme Triola (2011), a AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e de variação) para investigar um conjunto de dados.

O questionário foi elaborado originalmente e aplicado no Estado do Rio Grande do Norte por Araújo *et al*. (2017), sendo adaptado a legislação do Rio Grande do Sul e reaplicado a todas a prefeituras gaúchas.

A respeito de Distribuição de Frequência Triola (2011, p. 34) Define, "Uma distribuição de frequência (ou tabela de frequência) lista os valores dos dados (individualmente ou por grupos de intervalos), juntamente com suas frequências correspondentes (ou contagens)". No mesmo sentido diz Bussab e Morettin (2002, p.11), "Quando se estuda uma variável, o maior interesse do pesquisador é conhecer o comportamento dessa variável, analisando a ocorrência de suas possíveis realizações". Já em relação à Média Aritmética, Martins e Domingues (2011, p.58) conceitua que: "A média aritmética de uma população de N observações –X1, X2, ..., XN – é representada pelo símbolo x barra, e é calculada por:

$$\bar{x} = \frac{x_1 + x_2 + ... + x_n}{n} = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} x_i \text{„}$$

Facilitando o entendimento Bussab e Morettin (2002, p.35) definem que a média aritmética é "a soma das observações dividida pelo número delas". Para tanto, a metodologia deste artigo buscou indício através de uma pesquisa de natureza aplicada, onde Gil (2010) considera esta uma pesquisa direcionada à obtenção de conhecimentos com vistas à aplicação em uma conjuntura específica, com objetivo exploratório e análises quantitativas.

Neste sentido, a pesquisa desenvolvida caracteriza-se como um estudo de caso, contemplando uma abordagem quantitativa. Para sua concretização utilizou-se a pesquisa bibliográfica e análise de dados obtidos através de formulário eletrônico, respondido por membros do controle interno municipal priorizando-se os perfis sociodemográfico do profissional e a percepção da relevância dos Controles Internos realizados pelos profissionais da área com atuação municipal.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ANÁLISE DO PERFIL DOS MEMBROS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

O Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios, porém se teve retorno de apenas 100 respostas, dentre as quais a cidade de Porto Alegre e Caxias do Sul sendo as maiores em população do Estado contribuíram com a pesquisa.

Em relação ao perfil da amostragem obtida, percebe-se que 59% possuem até 40 anos de idade, 26% estão entre 40,1 a 50 anos e 15% tem idade superior a 50 anos, o que mostra uma maioria expressiva de controladores relativamente jovens. Notadamente, 54,0% dos entrevistados são do sexo feminino, enquanto 46% são do sexo masculino. Questionados sobre a quantidade de tempo em que estão atuando na função de controle nos respectivos municípios, 52% afirmam que possuem até 4 anos de atuação, enquanto 28% possuem de 4,1 a 8 anos e os outros 20% possuem acima de 8 anos de vivência nesta função.

Esse perfil de tempo de controle nos municípios revela que a maioria já tem tempo suficiente de trabalho com uma percepção mais apurada sobre as realidades em que trabalham com compreensão da importância da atividade e dos elementos que facilitam ou dificultam a execução eficiente desse papel no âmbito municipal.

Quando se analisa o tempo de experiência na gestão pública, percebe-se que 23% apresentam até 5 anos de experiência, 23% detém de 5,1 a 10 anos, 47% possuem entre 10,1 até 30 anos e 7% possuem acima de 30 anos. Assim observa-se que 77% está há mais de 5 anos em pleno exercício na gestão pública brasileira.

Em relação ao grau de instrução, 92% dos entrevistados possuem ensino superior completo, cursaram ou estão cursando pós-graduação, especialização ou mestrado/doutorado, enquanto 8% possuem apenas o ensino médio completo ou ensino superior incompleto. Quanto à vinculação partidária, atualmente, 10% dos controladores estão vinculados a algum partido político, enquanto 90% não estão vinculados.

Questionados quanto à quantidade de agentes (empregados, servidores e etc.) que compõem o controle interno nos respectivos municípios, 40% responderam que o controle interno atua com apenas 1 servidor/funcionário, que seria o próprio controlador municipal, 48% atuam com 2 ou 3, 9% de 4 a 6, 2% de 7 a 10 e 1% dos municípios entrevistados atua com mais de 10 servidores na área de controle interno. Com isso, percebem-se o quanto ainda é insuficiente a quantidade de servidores que atuam nesta área dentro da gestão pública do Estado do Rio Grande do Sul. Quanto a carga horária semanal 17,2% laboram até 20 horas semanais, 8,1% de 20,1 a 30 horas, 74,7% trabalham de 30,1 a 44 horas semanais.

4.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS MEMBROS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

Após apresentação do perfil dos *controllers* municipais esta apresenta a percepção destes sobre aspectos diversos do controle interno para a proteção da administração pública e a criação de condições para uma gestão municipal responsável, transparente e eficaz. Os dados são apresentados em quadros, pelos quais se conjugaram variáveis de análise para possibilitar uma melhor compreensão.

Tabela 1 - Bloco de variáveis relacionadas ao exercício do controle no município

Variáveis	ESCALA				
	CT	C	I	D	DT
O controle interno objetiva atuar no aspecto contábil, revisando e verificando as operações realizadas.	30,00%	62,00%	6,00%	2,00%	0,00%
No desempenho das atividades do controle interno no âmbito municipal, observa-se com frequência aferição da eficiência dos atos.	28,00%	68,00%	2,00%	2,00%	0,00%

Todas as ferramentas de controle (controle de metas, apoio ao controle externo etc.) disponíveis são usadas pela gestão municipal, não havendo restrições de uso por opção do gestor municipal.	24,00%	62,00%	3,00%	11,00%	0,00%
A atuação do controle interno busca realizar o julgamento da própria administração, para que a mesma seja transparente e acessível.	38,00%	57,00%	2,00%	3,00%	0,00%
O controle interno focaliza incansavelmente nos atos e ações que buscam o planejamento dos atos públicos.	34,00%	59,00%	4,00%	3,00%	0,00%

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

A respeito da atuação do controle interno no aspecto contábil, para revisitar e verificar as operações realizadas, seguindo o pensamento de Piscitelli (1998), 92% dos *controllers* afirmam concordar e concordar totalmente com a atuação nesse aspecto, enquanto 8% responderam, indiferente, discordam ou discordam totalmente. Sob a ótica de Meirelles (2004), que afirma que os controles internos devem exercer a aferição da eficiência, os *controllers* em sua maioria, representada por 96% dos entrevistados concordam ou concordam totalmente com a perspectiva de que o controle interno deve seguir essa linha de raciocínio no seu agir, enquanto apenas 4% se mostraram indiferentes ou discordam desse pensamento.

Um elemento importante a destacar, é que 86% dos *controllers* afirmam que a gestão municipal utiliza todas as ferramentas disponíveis sem nenhuma restrição de uso por opção do gestor municipal, enquanto 14% responderam ser indiferentes, discordarem ou discordarem totalmente, o que demonstra o interesse dos gestores municipais no desempenho das atividades dos controles internos, especialmente quando estes direcionam o ferramental possível para o êxito de suas respectivas atividades. No que se refere à atuação de um controle interno como instrumento para realizar o julgamento da própria administração, tornando-a cada vez mais transparente e acessível, 95% dos entrevistados concordam e concordam totalmente com Piscitelli (1998) enquanto apenas 5% responderam indiferente ou discordaram.

No que se refere a "focalizar" o controle interno nos atos e ações que buscam o planejamento dos atos públicos segundo o prisma de Cruz e Glock (2003), 93% responderam concordar ou concordar totalmente, enquanto 7% responderam indiferente ou discordam dessa afirmação. Isso evidencia que a função do controle está em sintonia com a ideia de um mesclado de ação governamental fundamentada pela visão do planejamento. Isso significa que os controles internos municipais, não se limitam a apenas analisarem os atos já praticados pela administração, mas participam ativamente do planejamento para que não seja necessário posteriormente atuarem na identificação de equívocos no próprio planejamento.

Tabela 2 - Bloco de variáveis relacionadas ao exercício do controle no município

Variáveis	**ESCALA**				
	CT	**C**	**I**	**D**	**DT**
Independentemente do tamanho, todas as organizações devem identificar, capturar e comunicar informações pertinentes em tempo hábil permitindo as pessoas a realização de atividade e cumprimento de suas responsabilidades.	46,00%	51,00%	3,00%	0,00%	0,00%
A gestão municipal converge, plenamente, com a manutenção plena de um modelo de "controle" eficiente.	20,00%	62,00%	6,00%	10,00%	2,00%
Em nossa rotina administrativa o controle interno ao identificar equívocos, vícios, erros e falhas assinala imediatamente para que possam ser reparados.	58,00%	40,00%	0,00%	2,00%	0,00%

Em nossas atividades desempenhamos a função de consultoria aos demais órgãos ligados ao governo municipal.	28,00%	53,00%	9,00%	8,00%	2,00%
No meu município o controle a *posteriori* aprecia o ato após a sua consumação, não permite qualquer ação corretiva relativamente, ao desempenho completado, embora funcione como um mecanismo motivador, uma vez que uma variação desfavorável, informada por meio de relatórios gerenciais, leva o gestor a implementar ações para corrigir o desempenho de sua área ou da organização no futuro.	5,00%	53,00%	14,00%	26,00%	2,00%

Fonte: Pesquisa de campo (2018)

Percebe-se uma concordância no que se refere à ideia de que as organizações devem identificar, capturar e comunicar informações pertinentes em tempo hábil, permitindo as pessoas a realização de atividades e cumprimento de suas responsabilidades, pois 97% dos *controllers* concordam ou concordam totalmente com essa afirmativa, enquanto 3% optaram por responder indiferente. Já quando indagados sobre a convergência total da gestão municipal para manutenção plena de um modelo de "controle" eficiente, 82% concordam e concordam plenamente, o que induz a acreditar que existe uma certa mobilização para que as ações do controle interno não sofram nenhuma influência de terceiros, enquanto 18% responderam indiferentes, discordaram ou discordam totalmente.

Dentre as rotinas administrativas dos controles internos municipais, ao identificar equívocos, vícios, erros e falhas, 98% dos entrevistados concordam que devem ser assinalados para que possam ser reparados, assim concordando com a ideia de Fayol (1989), que traz justamente essa ideia de que uma das funções principais dos controles internos, seria apontar os equívocos ou atos que poderiam trazer riscos à administração, para que as medidas de correção possam ser tomadas; 81% dos controladores municipais, concordam ou concordam plenamente com o pensamento de que o controle interno desempenha uma função de consultoria aos demais órgãos ligados ao governo municipal, não atentando-se somente aos atos do poder executivo, mas à administração como um todo, considerando-se que mesmo que ocorram individualmente, os atos públicos refletem em toda a gestão administrativa. Essa função consultiva pode resultar em menos erros e imperícias dos gestores municipais.

Em consonância com Cruz Silva (1999) um percentual de 58% dos entrevistados, concorda e concordando plenamente com a concepção de que o controle a *posteriori* aprecia o ato após sua prática, não permitindo qualquer ação corretiva relativamente ao desempenho completado, embora funcione como mecanismo motivador, uma vez que uma variação desfavorável, informada por meio de relatórios gerenciais, pode propiciar ao gestor a implementação de medidas corretivas, corrigindo o desempenho de sua área ou da organização como um todo no futuro, enquanto 42% optaram por responder indiferente, discordam ou discordam totalmente.

Tabela 3 - Bloco de variáveis relacionadas ao exercício do controle no município

Variáveis	**ESCALA**				
	CT	**C**	**I**	**D**	**DT**
Possuímos um ótimo sistema de monitoramento dos atos da administração pública municipal.	2,00%	43,00%	18,00%	35,00%	2,00%
Há um comprometimento total dos auxiliares (secretários municipais e demais autores) quando ao respeito e incorporação do controle em sua prática de gestão descentralizada.	4,00%	41,00%	14,00%	36,00%	5,00%

O controle interno municipal busca meios de sempre normatizar os atos administrativos.	13,00%	70,00%	11,00%	6,00%	0,00%
A atuação do controle interno municipal, acontece: a *priori*, concomitantemente e a *posteriori* dando a ideia de um ciclo que auxilia os atos da gestão.	31,00%	63,00%	4,00%	2,00%	0,00%
As ações desempenhadas são pautadas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o Art. 37 da CF de 88.	62,00%	38,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Há uma prática de estimulo e respeito as políticas traçadas pelo governo por parte do controle interno municipal.	17,00%	69,00%	10,00%	4,00%	0,00%

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Pode-se perceber que ao serem questionados sobre ter ou não um ótimo sistema de monitoramento dos atos da administração municipal, 55% responderam indiferente, discordaram ou discordaram totalmente. Nesse posicionamento, pode-se concluir que os próprios *controllers* municipais, sugerem que o sistema de monitoramento dos atos das próprias administração não satisfazem a necessidade de veracidade e qualidade das informações necessárias.

Ainda abordando o aspecto de relevância, absorve-se que 55% discordam, discordam totalmente ou responderam indiferente ao comprometimento por parte dos secretários municipais e demais autores quanto ao respeito e incorporação do controle em sua prática de gestão descentralizada. Assim é observado que não há um comprometimento esperado no que se refere à colaboração por parte dos agentes públicos que desempenham funções relevantes e assumem cargos de confiança no município para que as ações de controle interno sejam desempenhadas de forma plena.

A busca pela normatização dos atos públicos pelos controles internos municipais alcança apenas 45% dos controladores municipais que concordam ou concordam plenamente, desta forma demonstrando um certo desestimulo a normatização.

Para 94% dos entrevistados, concordam ou concordam totalmente que as atuações dos controles internos acontecem a *priori*, concomitantemente e a *posteriori*. Ou seja, na minoria dos casos, o controle interno municipal, por motivos desconhecidos, não conseguem atuar nessas três instâncias.

Quando analisado o desempenho do controle interno sob a ótica constitucional, 100% dos membros de controle interno asseguram, concordando e concordando plenamente que as ações são reguladas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme disposto o Art. 37 da CF de 88. Desta forma percebe-se o respeito às práticas estabelecidas governo local, assim contribuindo para o alcance das metas traçadas pelo gestor.

Tabela 4 - Bloco de variáveis relacionadas ao exercício do controle no município

Variáveis	**ESCALA**				
	CT	**C**	**I**	**D**	**DT**
Dentre tantas finalidades, o controle interno objetiva de forma substancial a inibição a corrupção.	58,00%	42,00%	0,00%	0,00%	0,00%
O controle interno municipal por se tratar de um órgão no qual apresenta um nível de staff, a título de assessoramento, este está ligado diretamente ao gestor municipal, bem como aos	10,00%	50,00%	15,00%	20,00%	5,00%

demais secretários municipais, cujas orientações exaradas são sempre cumpridas pelos gestores.					
A identificação e análise de riscos internos e externos são relevantes ao alcance dos objetivos do município, portanto, nesta avaliação, devem ser observados: A severidade, a frequência com que ocorrem e o grau de impacto, determinando a partir daí, como a organização administrará tais riscos, por isso essa atividade é plenamente incorporada na prática do controle na prefeitura.	12,00%	70,00%	9,00%	9,00%	0,00%
A lei municipal que cria (regulamenta) o controle interno tem como base integral os conceitos do Art. 74 da CF de 88.	54,00%	43,00%	3,00%	0,00%	0,00%
As ações de controle interno municipal são aprovadas pelo administrador municipal, sendo reconhecidas como fundamental para sua segurança nos atos públicos.	26,00%	54,00%	10,00%	10,00%	0,00%
A lei municipal que cria/regulamenta o controle interno, segue completamente as orientações emanadas pela resolução 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.	51,00%	34,00%	8,00%	6,00%	1,00%

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Dentre diversas atividades afins que abrangem as ações do controle interno municipal a inibição às práticas de corrupção aparece como uma das mais citadas pelos entrevistados, considerando-se que 100% concordam e concordam totalmente que essa ação é um objetivo primordial do controle interno em seus municípios.

De acordo com Peixe (2002), os controles internos por estarem em um nível de *staff*, deveriam assessorar diretamente o gestor municipal, que por sua vez deveria seguir as orientações exaradas. Esse posicionamento é verificado na pesquisa, pois se pode observar que quase 60% dos entrevistados concordam e concordam plenamente com esta posição, 15% optaram por indiferente e 25% discordaram ou discordam totalmente. O que leva a acreditar que nem sempre as orientações são seguidas por tais gestores. Considerando a visão de que a identificação dos riscos internos e externos são relevantes para o alcance dos objetivos do município, 82% dos entrevistados concordam e concordam plenamente que essa avaliação deve garantir a severidade, frequência com que acontece e o grau de impacto determinado a partir daí como a organização administrará tais riscos.

No universo pesquisado, 97% dos entrevistados concordam ou concordam completamente com a ideia de que a lei municipal que cria, regulamenta o controle interno municipal, teve como base legal os conceitos do Art. 74 da CF de 88, o que permite concluir que a grande maioria delas são constitucionais e obedecem os preceitos da Lei máxima do país, porém 3% se posicionou com indiferente, assim levantando a hipótese de ter municípios que não observam a lei superior. (BRASIL, 1988).

As ações desempenhadas pelos controles internos municipais são aprovadas por 80% dos gestores municipais, onde estes as reconhecem como fundamental para sua segurança nos atos públicos enquanto que 20% responderam indiferentes ou discordaram. Desta forma pode-se afirmar que o controle interno encontrou espaço para ser acatado pela gestão municipal na busca da melhor forma de execução, assim com o os governos locais já reconhecem uma estruturação melhor das ações governamentais.

Sobre o cumprimento das diretrizes emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, através da Resolução nº 936/2012, 85% dos controladores internos responderam concordando e concordando totalmente, que tais leis municipais, estão em plena

consonância com a resolução do órgão fiscalizador, enquanto 15% optaram por indiferente, discordam ou discordam totalmente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo, como explicitado no seu objetivo, procurou expandir o conhecimento sobre a percepção dos Controles Internos Municipais em relação as suas rotinas funcionais. Desta forma, se propôs a analisar um conjunto de dados obtidos através de formulário eletrônico enviado a todas as prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Sul, porém se obteve retorno de 100 questionários, equivalendo a 20,12% do total possível de respostas.

Através do universo de pesquisa constatou-se que o controle interno municipal em relação ao perfil sociodemográfico dos profissionais, revelou uma maioria relativamente jovens, sendo o sexo feminino predominante na função, com tempo de exercício na função suficiente para ter uma percepção mais apurada sobre a importância de seu trabalho, e com grau de instrução elevado em relação a formação acadêmica, porém em quesitos de quantidade de servidores pode-se concluir que aproximadamente a metade dos municípios entrevistados possuem apenas um membro de controle interno, assim demonstrando uma certa desídia do gestor público em relação ao controle interno, pois ainda não é visto e tratado pelos gestores dos municípios como um relevante órgão para propiciar ao próprio gestor municipal e seus auxiliares, atos pautados na certeza da observância da legislação vigente, bem como na eficiência e eficácia dos atos administrativos.

A partir do exposto pode-se inferir que poucos municípios no Rio Grande do Sul possuem um sistema de controle interno devidamente estruturado do ponto de vista físico e técnico, sendo o mínimo para um melhor exercício da função. Sob forte influência do Tribunal de Contas do Estado, os gestores municipais veem discutindo sobre o tema "controle Interno", porém de maneira controversa, pois a preocupação do gestor é cumprir as exigências e orientações, sem buscar a qualidade no desempenho das atividades do controle interno.

De maneira geral pode-se observar que os membros de controle interno no Rio Grande do Sul, ainda que tenham interesse significativo em realizar as atividades do controle interno em toda sua capacidade, não é uma realidade pelos mesmos motivos que já foram expostos, assim podendo afirmar que por mais que a presença dos controles internos municipais tenha aumentado no Estado, ainda está longe de atingir efetividade e eficiência no auxílio ao controle do gasto público que o Tribunal de Contas e demais órgãos fiscalizadores almejam.

É conveniente destacar como limites ou dificuldades da pesquisa, a não coleta de dados em todos os municípios do Rio Grande do Sul, sendo que o fator dificultador, foi o não retorno das respostas no instrumento de coleta por parte dos pesquisados, visto que alguns membros de controle interno não se interessaram em contribuir com a pesquisa, mesmo contatados por telefone.

Torna-se válido o registro da possibilidade de continuidade do trabalho, através de pesquisas futuras as quais podem ter abordagem direcionada aos possíveis motivos que levam os gestores públicos municipais a não demonstrarem interesse e enfatizarem nos seus mandatos a consolidação de controles internos municipais cada vez mais elaborados e em pleno funcionamento.

REFERÊNCIAS

ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ É DESTAQUE NO FANTÁSTICO. **Fantástico.** Rio de Janeiro: Grupo Globo, Programa de TV, 06 de novembro de 2017.

ARAÚLO, R. M; et al. Controle Interno no Rio Grande do Norte: um Estudo na Visão dos Controllers Municipais. **Revista Científica da Fundação Educacional de Ituverava -**

NUCLEUS, vol. 14, n. 1, p.79-94, 2017. Disponível em: < http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/2143/2416>. Acesso em: 25 fev. 2018

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 dez. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BUSSAB, W. O; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAVALCANTI, D. S; PETER, M. G. A; MACHADO, M. V. V. Organização dos órgãos de controle interno municipal no Estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de Fortaleza. **Revista Advances in Scientific and Applied Accounting**, vol. 4, n. 1, p.24-43, 2011.

CAVALHEIRO, J. B; FLORES, P.C. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal.** 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2017.

CAXIAS DO SUL. **Lei 6.667,** de 27 de março de 2007. Dispõe sobre a organização e a atuação do sistema de controle interno no município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2007/666/6667/lei-ordinaria-n-6667-2007-dispoe-sobre-a-organizacao-e-a-atuacao-do-sistema-de-controle-interno-no-municipio-de-caxias-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CIALDINI, A.S; NASCIMENTO, R.S. **Controle da Execução Orçamentária. Orçamento Público: Planejamento, execução e controle**. Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha. Fascículo 12. Teresina: 2003.

COSIF Eletrônico: Portal de Contabilidade. Ano XVI. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=contabilidade_internacional02>. Acesso em: 05 fev. 2018.

CRUZ, F; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios.** São Paulo: Atlas, 2003.

CRUZ SILVA, F. C. **Controle e reforma administrativa no Brasil.** Salvador, 1999. 90p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, J.A; et al. **Controle Interno na administração pública municipal: aplicação da análise discriminante para modelar uma congruência com o controle externo**. In: 4º Seminário de USP de Contabilidade e Controladoria, 2004, São Paulo, 2004. Disponível em: < http://www.congressousp.fipecafi.org/anais/artigos42004/53.pdf >. Acesso em: 25 fev. 2018.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3 ed. Curitiba: Positivo, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JOSÉ FILHO, A. A importância do controle interno na administração pública, **Revista Diversa**, vol. 1, n. 1, p.85-99, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br /arquivos/JOSE_controle_interno.PDF>. Acesso em: 07 mar. 2018.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**, São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MARTINS, G. A; DOMINGUES. O. **Estatística Geral e Aplicada.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELES, H, L. **Direito Administrativo Brasileiro.** Atualizado por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 282. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. Departamento do Tesouro Nacional. Instrução normativa nº 16. 20-12-1991. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa 01**, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em:< http://www.cgu.gov.br/sobre/ legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. Contas de Gestão – Exercício de 2016, Prefeitura Municipal de São João da Urtiga, de 25 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/search?q=cache:cLEynaDbyd0J:gsaadaptor.tce.rs.gov.br:7878/pre/23530200162/731661+controle+interno+ineficiente+inmeta:DT_INICIO_EXERCICIO:2016..2017&lr=lang_pt&access=p&ie=UTF8&site=processos_pub&client=tce_rs_processos_pub&proxystylesheet=tce_rs_processos_pub&oe=UTF8&client=tce_rs_processos_pub&proxystylesheet=tce_rs_processos_pub>. Acesso em: 05 fev. 2018.

MORENO, G. C. L.; MIRANDA, L. C. Avaliação dos órgãos de controle interno nos Poderes Municipais Brasileiros: Análise a partir dos regulamentos legais. **Revista Gestão & Políticas Públicas - RGPP.** São Paulo, v. 3, n. 2, p. 345-367, jan./dez., 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/98579>. Acesso em: 26 nov. 2017.

NUNES, S.; NUNES, C. **Dois anos de Responsabilidade Fiscal no Brasil:** uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Trabalho de Discussão Universidade de Brasília, n.276, 2003.

PEIXE, B.C.S. **Finanças Públicas: controladoria governamental.** Curitiba: Juruá, 2002.

PISCITELLI, Roberto B. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília, ESAF, 1998.

PORTES, D. **Administração Pública e organizações da sociedade civil de interesse público: controle no Estado de Minas Gerais.** /Daniela Duarte Portes–2012. Disponível em:<http://www.mestradoemgsedl.com.br/wp-content/uploads/2016/12/DANIELADUARTE-PORTES.pdf> Acesso em: 07 mar. 2018.

RIBEIRO FILHO, J. F. **Controle Interno, Controle Externo e Controle Social: Análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública.** Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: < http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SOUZA, D.C. et al. **Controle Interno na administração pública municipal: uma amostragem da implantação no Estado do Paraná**. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, v.26. n.2, p.29-39, 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/3071/307124231002/>. Acesso em: 07 mar. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. Ex-Prefeito de Salto do Jacuí tem contas Irregulares, de 27 de setembro de 2012. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Decisoes/pmsaltodojacui%202709.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução 936**, de 12 de março de 2012, Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/docs/resolucao_936_2012.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

TRIOLA, M. F. **Introdução a Estatística.** 10. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011. 34 p.

ANEXO – QUESTIONÁRIO

Formulário Bloco 1 – Perfil Sociodemográfico do Profissional

1) Idade do Servidor
   Entre 20 a 30 anos
   Entre 31 a 40 anos
   Entre 41 a 50 anos
   Mais de 50 anos

2) Sexo do Servidor
   Masculino
   Feminino

3) Tempo de Exercício como Controle Interno
   Até 4 anos
   De 4 a 8 anos
   Mais de 8 anos

4) Tempo de Função Pública
   Até 5 anos
   Entre 5 a 10 anos
   De 10 a 30 anos
   Mais de 30 anos

5) Grau de instrução
   Ensino Médio
   Ensino Superior Incompleto
   Superior Completo
   Especialização
   Mestrado/Doutorado

6) Vinculação Partidária
   Sim
   Não

7) Carga Horária na Função de Controller
   Até 20 Horas Semanais
   Entre 20 a 30 Horas Semanais
   Entre 30 a 44 Horas Semanais
   Não somos exclusivos no Controle Interno.

8) Quantidade de Servidores na Atividade de Controle Interno
   1 Servidor
   Até 3 Servidores
   Até 6 Servidores
   Até 10 Servidores
   Mais de 10 Servidores

Formulário Bloco 2 – atuação contábil, eficiência dos atos, percepção da administração sobre o controle, controle interno como instrumento de planejamento e o controle como ferramenta para assinalar erros objetivando suas correções.

1) O controle interno objetiva atuar no aspecto contábil, revisando e verificando as operações realizadas.
2) No desempenho das atividades do controle interno no âmbito municipal, observa-se com frequência aferição da eficiência dos atos.
3) Todas as ferramentas de controle (controle de metas, apoio ao controle externo, etc.) disponíveis são usadas pela gestão municipal, não havendo restrições de uso por opção do gestor municipal.
4) A atuação do controle interno busca realizar o julgamento da própria administração, para que a mesma seja transparente e acessível.
5) O controle interno focaliza incansavelmente nos atos e ações que buscam o planejamento dos atos públicos.
6) Independentemente do tamanho, todas as organizações devem identificar, capturar e comunicar informações pertinentes em tempo hábil permitindo as pessoas a realização de atividade e cumprimento de suas responsabilidades.
7) A gestão municipal converge, plenamente, com a manutenção plena de um modelo de "controle" eficiente.
8) Em nossa rotina administrativa o controle interno ao identificar equívocos, vícios, erros e falhas assinala imediatamente para que possam ser reparados.
9) Em nossas atividades desempenhamos a função de consultoria aos demais órgãos ligados ao governo municipal.
10) No meu município o controle a posteriori aprecia o ato após a sua consumação, não permite qualquer ação corretiva relativamente, ao desempenho completado, embora funcione como um mecanismo motivador, uma vez que uma variação desfavorável, informada por meio de relatórios gerenciais, leva o gestor a implementar ações para corrigir o desempenho de sua área ou da organização no futuro.
11) Possuímos um ótimo sistema de monitoramento dos atos da administração pública municipal
12) Há um comprometimento total dos auxiliares (secretários municipais e demais autores) quando ao respeito e incorporação do controle em sua prática de gestão descentralizada.
13) O controle interno municipal busca meios de sempre normatizar os atos administrativos.
14) A atuação do controle interno municipal, acontece: a priori, concomitantemente e a posteriori dando a ideia de um ciclo que auxilia os atos da gestão.
15) As ações desempenhadas são pautadas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o Art. 37 da CF de 88.
16) Há uma prática de estímulo e respeito as políticas traçadas pelo governo por parte do controle interno municipal.
17) Dentre tantas finalidades, o controle interno objetiva de forma substancial a inibição a corrupção.
18) O controle interno municipal, por se tratar de um órgão no qual apresenta um nível de staff, a título de assessoramento, está ligado diretamente ao gestor municipal, bem como aos demais secretários municipais, cujas orientações exaradas são sempre cumpridas pelos gestores.
19) A identificação e análise de riscos internos e externos são relevantes ao alcance dos objetivos do município, portanto, nesta avaliação, devem ser observados: A severidade, a frequência com que ocorrem e o grau de impacto, determinando a partir daí, como a

organização administrará tais riscos, por isso essa atividade é plenamente incorporada na prática do controle na prefeitura.

20) A lei municipal que cria (regulamenta) o controle interno tem como base integral os conceitos do Art. 74 da CF de 88.
21) As ações de controle interno municipal são aprovadas pelo administrador municipal, sendo reconhecidas como fundamental para sua segurança nos atos públicos.
22) A lei municipal que cria/regulamenta o controle interno, segue completamente as orientações emanadas pela resolução 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Concorda Totalmente
Concorda
Indiferente
Discorda
Discorda Totalmente

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO: Qual a real necessidade.

João Luiz Martins da Silva[1]

RESUMO

O objetivo deste artigo científico é elucidar e conceituar os fundamentos de aplicação do regulamento jurídico da contratação temporária pelo excepcional interesse público, estabelecida mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual possui rígidas questões e indagações acerca de sua aplicação e de qual seria o regime jurídico aplicado aos servidores investidos em tal função precária na Administração Pública. Realiza-se o presente trabalho com princípio na atual disposição doutrinária e jurisprudencial acerca do tema.

De toda forma, o assunto persiste com grande margem de questionamentos quanto a sua aplicação, principalmente por parte dos gestores públicos municipais, os quais não são afetados pela legislação que regula o tema na esfera federal.

Entretanto, quando tratamos da contratação temporária no contexto da Administração Pública, tal assunto continua como grande enigma para os agentes do Direito em vários aspectos.

Neste diapasão, o presente trabalho se desenvolve no sentido de investigar as questões que apresentam um maior relevo no que diz respeito ao tema da contratação temporária pelo excepcional interesse público, tendo em vista que esses casos de contratação deverão atender aos princípios constitucionais da razoabilidade e da moralidade.

Dessa forma, os seguintes temas serão versados em tópicos independentes: conceituação, necessidade de lei por parte do ente federativo, condições para a contratação temporária por excepcional interesse público, pressupostos para a contratação temporária, prazo determinado da contratação, necessidade temporária

[1] Aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Polo de Santo Antonio da Patrulha

de contratação, excepcional interesse público, improbidade administrativa e nulidade do ato.

PALAVRAS-CHAVE: Contratação Temporária; Prazo Determinado, Excepcional Interesse Público, Improbidade Administrativa.

ABSTRAT

The objective of this scientific article is to elucidate and conceptualize the grounds for applying the legal regulation of temporary contracting for the exceptional public interest, established through the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which has rigid questions and inquiries about its application and what would be the legal regime applied to the employees invested in such precarious function in the Public Administration. The present work is carried out with principle in the current doctrinal and jurisprudential disposition on the subject.

In any case, the issue persists with great margin of questioning as to its application, mainly by the municipal public managers, who are not affected by the legislation that regulates the subject in the federal sphere.

However, when it comes to temporary hiring in the context of Public Administration, this issue remains a major enigma for law enforcement in several respects.

In this context, the present work is carried out in order to investigate the issues that are more relevant to the subject of temporary contracting for the exceptional public interest, considering that these contracting cases must comply with the constitutional principles of reasonableness and morality.

In this way, the following topics will be versed in independent topics: conceptualization, need for law by the federative body, conditions for temporary contracting for exceptional public interest, assumptions for temporary contracting, fixed contracting period, temporary need for hiring, exceptional public interest, administrative impropriety and nullity of the act.

KEY WORDS: Temporary hiring; Certain Term, Exceptional Public Interest, Administrative Misconduct.

INTRODUÇÃO

O Poder Público oferece aos seus cidadãos serviços que são necessários para o funcionamento dos entes públicos, os quais são prestados, essencialmente, por agentes públicos contratados para estes determinados fins. Entretanto, numerosos propósitos e situações que requisitam uma contratação lépida de pessoal para atender as necessidades momentâneas e por este discernimento o Poder Público utiliza constantemente a contratação temporária de pessoal, por ser um instrumento de seleção com menor burocracia e consequentemente mais rápido.

A Contratação temporária de pessoal encontra previsão legal na Carta Magna de 1988 em seu artigo 37, inciso IX para atender à necessidade temporária por excepcional interesse público. Contudo, a inexistência real dos pré-requisitos que outorgam para este tipo de contratação possibilita análise e ilação divergentes da sua aplicação, tornando esta ferramenta de contratação suscetível de flexibilização de acordo com as legislações de cada ente federado, muitas vezes discordantes da norma constitucional.

A par de que esse instrumento mais versátil de contratação tem sido muito empregado pelos gestores públicos de forma inadequada a avaliação transparente dos princípios constitucionais é uma medida conveniente. À vista disso, a interpretação e a elucidação quanto aos preceitos constitucionais que outorgam a contratação temporária de pessoal por parte do poder público é importante para transformá-los mais objetivos, e desta forma conceder mais segurança quanto à consonância da utilização deste mecanismo de contratação.

Nesse sentido, a análise doutrinária e jurisprudencial e o conflito de juízos discordantes, permitindo a definição e explanação sobre os requisitos constitucionais que permitem a contratação temporária, torna-se imprescindível para a elucidação do tema. Diante do que foi exposto, o presente trabalho tem por fundamento analisar a ferramenta da contratação por tempo determinado de pessoal pela administração pública, principalmente quanto aos pressupostos obrigatórios que outorgam e revestem de conformidade a sua utilização.

2. A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Administração Pública, como já visto anteriormente necessita de servidores públicos para atender as suas funções precípuas ante a população. Nessa perspectiva, a seleção de pessoas para ingressar nos quadros da Administração Pública, inclusive pelos próprios princípios intrínsecos, principalmente ao da legalidade, é uma prática que se reveste de um conjunto de pressupostos.

A Constituição permitiu a possibilidade de três formas de ingresso ao serviço público. Tais possibilidades encontram embasamento legal no artigo art. 37, incisos II, V e IX:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> (...)
> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
> (...)
> V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
> (...)
> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;

Isto posto, em observância ao que determina o caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo elenca os princípios fundamentais a serem literalmente cumpridos pela Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), o inciso II estabelece a regra geral a ser aplicada à nomeação para cargos ou empregos de provimento efetivo, ressalvando, no mesmo dispositivo, às hipóteses de nomeação para cargos em comissão, os quais, por definição, são de livre nomeação e exoneração, configurando critérios subjetivos de confiança da autoridade competente.

Entretanto, se a regra constitucional é o certame competitivo para a investidura de cargo público ou emprego público, ainda que frequente e necessário à estrutura da Administração pública na forma em que se encontra estruturada, fica a notória excepcionalidade da última forma de ingresso apontada em sede doutrinária e jurisprudencial. Em retrocedendo a regra geral, os princípios basilares da

hermenêutica conduzem a necessidade de se interpretar as exceções de modo limitante.

Além disso, esta excepcionalidade conduz em sua própria caracterização seu caráter de excentricidade e extravagância, conforme prevista no art. 37, inc. IX, da Constituição Federal de 1988, in verbis: “IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.

De modo geral, pode-se compreender por contratação temporária como sendo um mecanismo rápido e menos burocrático de recrutamento de pessoal regulamentado por lei específica de cada ente federativo, onde a administração ao se encontrar numa situação emergencial ou imprevisível, utiliza desse subterfúgio cuja contratação imediata de servidores é imprescindível para atender determinada demanda temporária de excepcional interesse público.

A Constituição Federal através do inciso IX do artigo 37, criou uma exceção ao mecanismo de contratação de pessoal, sendo os contratados temporariamente responsáveis pelo exercício de função pública em caráter precário, de evidente transitoriedade. Neste sentido, Diógenes Gasparini (2003, p. 148) estabelece os contratados temporariamente como uma categoria própria:

> Compõem, então, uma categoria própria: a dos agentes temporários. Podem ser definidos como os agentes públicos que se ligam à Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento de necessidades de excepcional interesse público, consoante definidas em lei. Podem existir tanto na Administração Pública direta como na indireta. Não ocupam cargo nem emprego público. Desempenham função, isto é, uma atribuição ou rol de atribuições”.

Para mais satisfatoriamente abortar o tema, cumpre aqui registrar o discernimento entre cargo e função pública. Atente-se que, a maioria da doutrina indica que essa atividade efêmera, reveste-se da natureza de uma função pública, não de um cargo. Funções públicas, conforme disciplina Cunha Júnior (2010, p. 284), “são um conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser acometidas a um servidor”. As funções não estão vinculadas necessariamente aos cargos públicos, os quais podem ser definidos como “as mais simples e indivisíveis unidades de competência e a serem expressas por um agente” (MELLO, 2012, p. 259). A consequente coerência é que a todo cargo

correspondem funções e atribuições específicas; porém às funções, não necessariamente correspondem um cargo.

Desta forma, os titulares de cargos públicos impreterivelmente dispõe de determinadas funções, porém, estas podem ter natureza autônoma, isto é, independem de ser realizadas por ocupantes de cargos públicos. Nesse seguimento, os servidores contratados temporariamente, “exercerão funções, porém, não como integrantes de um quadro permanente, paralelo ao dos cargos públicos, mas em caráter transitório e excepcional” (DI PIETRO, 2012, p. 591). Os servidores contratados por meio desta podem ser definidos como agentes públicos que se ligam ao poder público, por tempo determinado, para o atendimento de necessidade de excepcional interesse público, conforme definido em lei, desse modo conceitua Madeira (2009, p.28). Nesta mesma esteira Hely Lopes Meirelles é bem claro em sua definição:

> “Tais servidores não ocupam cargos, pelo que não se confundem com os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, nem se lhes equiparam. São os que o Município recruta eventualmente e a título precário para a realização de trabalhos que fogem à rotina administrativa, como os destinados à execução direta de uma obra pública, no atendimento de situações de emergência ou à cessação de estado de calamidade pública”.

Seguindo nessa racionalidade, Mello (2012, p.290) conceitua que o ato de contratar temporariamente trata-se de suprir carência de pessoal na Administração ante “contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos)”.

A respeito da necessidade de contratações por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, também dispensa a exigência da realização de concurso público.

No entanto, prescindir concurso público, não permite afastar todos os princípios da Administração Pública. Assim, dispensa-se todas as formalidades de um concurso público; o que em tese é bem diferente de afastar qualquer forma de seleção que vise a contratação de pessoas, sem concurso público, tanto para o desempenho de atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, como também para o desempenho das funções de caráter regular e permanente, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Pertinente é que, pela eventualidade, o processo de contratação temporária desses agentes público deve-se dar de forma mais lesta, não sendo, em seu fundamento, coadunável com todo o procedimento burocrático de um concurso público. Entretanto, dentro das admissibilidades da circunstância objetiva, ou seja, a depender da excepcionalidade e urgência, irrefutavelmente deve, o gestor, procurar, sempre que possível, no mínimo, realizar um processo seletivo simples e amplamente disseminado, orientado pelos princípios que regem a Administração Pública, reverenciando deste modo a impessoalidade, isonomia, moralidade e publicidade.

É fato que existem circunstâncias, sobretudo em catástrofes naturais de grande relevância em que o gestor dificultosamente terá prazo para realização de um certame; conquanto, há casos, tais como, o preenchimento temporário de uma vaga de médico em que é efetivamente razoável e recomendável a realização de no mínimo um processo de seleção.

Também é de se caracterizar que a seleção deve buscar, sempre, o mais impessoal possível; dessa forma, é execrável que o certame se desenrole em uma simples entrevista ou uma singela análise curricular, sem a atribuição de critérios objetivos.

Nesse contexto, a contratação temporária de pessoal para o exercício temporário de função pública não necessita, obrigatoriamente, de ser precedida da burocracia do concurso público, porque, ocasionalmente, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento.

Diante disso, o expediente constitucional tem sido utilizado sobremodo diante da facilidade que o gestor tem de realizar a contratação, em analogia aos trâmites de um concurso público. Contudo, o uso desse expediente é frequente no âmbito da Administração Pública, devido ao fato de ser um instrumento excepcional, sem o atendimento dos requisitos constitucionais, o que é uma afronta aos princípios básicos da Administração Pública. Marinella (2010, p. 631) alerta para este fato mencionando que:

> Infelizmente , os Administradores Brasileiros abusam desses contratos especiais, utilizando-os muitas vezes como mecanismo para obtenção de privilégios pessoas. Também há abusos em situações em que a Administração, apesar de ter realizado concurso público, não nomeia os aprovados e realiza contratos temporários com terceiros, para assim atender aos seus interesses. Essas situações caracterizam desvio de finalidade e geram nulidade do contrato com visível violação a diversos princípios constitucionais, tais como isonomia, legalidade, moralidade, além de outros.

Diante de tais razões, fundamenta-se sobremaneira a apreciação necessária dos elementos que propiciam tal contratação inserida no texto constitucional, uma vez que a ciência efetiva de tais requisitos permitam o seu integral aferimento nos casos efetivos e a mitigação das hipóteses dissonantes e indevidas.

3. DAS CONDIÇÕES PARA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

A primeira premissa que autoriza a contratação temporária por excepcional interesse público se menciona a existência prévia de lei que regulamente essa categoria de contratação, devido ao fato do inciso IX do art.37 da Constituição Federal se tratar de uma norma de eficácia limitada, conforme esclarece Carvalho Filho (2012, p. 598), pois a expressão “a lei estabelecerá”, implica na necessidade da elaboração de lei específica para cada ente da federação para que, esses, possam desfrutar desta espécie de contratação.

A norma constitucional estabeleceu somente os requisitos gerais, sem especificar aquilo que se deve interpretar por necessidade temporária e excepcional interesse público, deixando a responsabilidade para os entes federativos quanto a elaboração de leis que estipulam as situações autorizativas para a contratação temporária de pessoal, bem como como os respectivos termos da contratação. Isso possibilita a confecção de vários dispositivos legais divergentes entre si e muitas vezes contrários com a norma constitucional.

Contemplando a importância do ente federativo na edição de norma específica, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 584) explana com proficiência: “Daí por que advertimos que se o Município não regular a matéria em lei somente poderá admitir servidores na forma do Estatuto dos Servidores Públicos, isto é, mediante prévia aprovação em concurso público”.

Diante do exposto sobre o inciso IX, do artigo 37 da Constituição Federal, é imprescindível que haja o cumprimento dos requisitos essenciais para celebração dos contratos temporários, sejam eles, a lei autorizadora, temporariedade da função e a excepcionalidade do interesse público.

Portanto, da norma constitucional, doutrina e jurisprudência podem ser deduzidos quatro requisitos indispensáveis para a contratação temporária de pessoal, são eles: Pressupostos para a contratação temporária, tempo determinado da contratação, necessidade temporária e excepcional interesse público.

3.1. Pressupostos para a contratação temporária

A contratação temporária de pessoal pela Administração Pública está vinculada a atender as circunstâncias temporárias de excepcional interesse público, de acordo com a norma constitucional. Neste sentido, O Supremo Tribunal Federal possui diversos julgados sobre o tema, nos quais examina a constitucionalidade das leis que admite esta forma de contratação.

A Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 1550, julgada no ano de 2002, foi a pioneira em pontuar sobre as premissas para este tipo de contratação, de acordo com a ementa abaixo transcrita:

> A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público. C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inc. II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. C.F., art.37, IX. Nesta hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (Supremo Tribunal Federal. ADI 1500/ES, Relator: Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 19.06.2002, DJ 16-08-2002).

Como já foi esclarecido, a definição de cargo público é bastante específica doutrinariamente. Sobre o conceito de Cargos e Funções Hely Lopes Meirelles (p. 360), expôs o seguinte entendimento:

“Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipendio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei.”

Dessa maneira, prever em lei os casos, ou seja, os pressupostos em que pode ocorrer uma contratação temporária por excepcional interesse público é sobremodo mais elementar do que elaborar uma diretriz que crie cargos públicos, com definição que evidencie atribuições, quantitativos, remuneração, dentre outros elementos fundamentais para sua caracterização.

Conforme Braz (2010, p. 484), no âmbito dos municípios, para atendimento de situações de emergência representada por calamidade pública ou combate a surtos endêmicos, os contratados não exercem função de um cargo público regularmente criado por lei. Dessa forma, os contratados nessas situações apenas são pretendidos para exercerem função pública, exclusivamente, temporária sem vínculos necessariamente a um cargo pré-estabelecido em lei na Administração Pública.

Destarte, não é imprescindível a criação ou pré-existência de cargos ou funções em regulamento, quando a urgência de contratação temporária é advinda de uma situação excepcional de calamidade pública, permanecendo apenas a obrigatoriedade de lei que estabeleça os casos permissórios para a utilização desta ferramenta de contratação.

Segundo Guido Arrien Duarte, o vínculo formado entre essa categoria de empregados temporários e a Administração pública não se confunde com o provimento de cargos efetivos por servidores públicos estatutários. Do mesmo modo, distingue-se da contratação de empregados públicos celetistas e da designação para cargos em comissão.

Nesta mesma esteira, Guido também explana sobre o tema, o empregado temporário da Administração pública não se submete ao regime estatutário, nem ao regime celetista. Trata-se de um vínculo de natureza jurídico-administrativa, que será regulado pela lei de regência do ente federado contratante.

Portanto, da norma constitucional, doutrina e jurisprudência podem ser deduzidos quatro requisitos indispensáveis para a contratação temporária de pessoal, são eles: Previsão legal das hipóteses de contratação, tempo determinado da contratação, necessidade temporária e excepcional interesse público.

3.2. Prazo determinado da contratação

A Constituição Federal prevê a temporariedade da contratação, isto é, um mecanismo que deve ser lançado mão, momentaneamente, durante o tempo em que permanecer a situação emergencial que exigiu a contratação. Nesse sentido, os contratos firmados devem ordinariamente ter prazos determinados e coadunáveis com a necessidade do serviço, os quais devem ser estabelecidos pela Administração e grafados expressamente no contrato. Ressalta-se que a regra em geral é a

improrrogabilidade destes contratos. Entretanto, havendo previsão legal, podem ser prorrogados em situações específicas.

No âmbito federal a norma que regula a contratação temporária de pessoal é a Lei nº 8.745/1993 e os prazos máximos podem variar de acordo com a necessidade do serviço, conforme o que está previsto no art. 4º, incisos I e V da referida lei:

> "Art. 4º As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:
> I - 6 (seis) meses, nos casos dos incisos I, II e IX do caput do art. 2o desta Lei;
> (...)
> V - 4 (quatro) anos, nos casos do inciso V e das alíneas "a", "g", "i" e "j" do inciso VI do caput do art. 2º desta Lei".

Podendo haver a prorrogação dos prazos iniciais desde que respeitado os limites estabelecidos na própria lei.

Para Braz (2010, p. 485) as contratações devem ocorrer pelo prazo máximo de 6 (seis) meses improrrogáveis, e persistindo a necessidade pública as contratações deverão recair sobre outras pessoas.

Deste modo, além da observância da razoabilidade na fixação do prazo máximo de duração do contrato, a Administração Pública deverá atentar pela não renovação indiscriminada dos contratados, devendo sempre preferir a contratação pela regra constitucional, ou seja, provimento de cargos efetivos através de concurso público que vem a ser, em última análise, a aplicação do direito conforme o senso comum.

Não obstante a clareza do preceito constitucional e os conceitos doutrinários e jurisprudenciais, a prática de renovação indiscriminada dos contratos temporários por interesses políticos é uma senda administrativa prejudicial e que deve ser devidamente combatida.

Nesse sentido, para a doutrinadora Carmén Lúcia Antunes Rocha faz-se necessário:

(...) que se estabeleçam os critérios legais para a definição do que seja a temporariedade e a excepcionalidade. Aquela referente à necessidade, e esta concernente ao interesse público. É temporário aquilo que não tendo a duração ou permanência no tempo. A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário. A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar

que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo por ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que até mesmo se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a expressão constitucionalmente manifestada pela expressão ‘necessidade temporária’. Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las sem concurso e mediante contratação é temporária. (....)

Portanto, quanto a temporariedade da contratação é imprescindível que a Administração Pública seja razoável quanto a fixação dos prazos contratuais, de forma que estes jamais exorbitem a necessidade temporal requerida com a demanda urgente.

3.3 Necessidade temporária de contratação

É indispensável, analisar, ainda, a real necessidade da contratação, aquilo que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público, além da publicação de uma norma reguladora.

Cabe salientar que os pressupostos de tempo determinado da contratação e a necessidade temporária se entrecruzam, entretanto são divergentes. Faz-se necessário, então, apresentar aqui a distinção entre eles. No tópico anterior, se esclarece a necessidade de que a contratação se estenda, exclusivamente, por tempo determinado, isto é, limite-se expressamente por um determinado tempo. No caso, aqui explanado, a necessidade da Administração é que deve ser temporária, ou melhor, deve ser analisado se é momentânea, considerando-se, em regra, inadequado que a contratação temporária seja utilizada para o exercício de atividades reputadas permanentes e habituais da Administração Pública.

Assim sendo, as condições que são estabelecidas nas legislações para as contratações temporárias devem, além de outras exigências, definir o prazo de duração dos contratos que venham a ser celebrados pela Administração Pública, em virtude das situações excepcionais, bem como elucidar quais as situações extraordinárias ou urgentes que permitem as contratações por tempo determinado. Neste sentido, Diógenes Gasparini (2003, p. 149) conceitua e exemplifica algumas situações quanto a necessidade de contratação temporária:

> Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade: a que não é permanente: aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma a que é passageira. São exemplos de necessidades temporárias cujo atendimento pode ser conseguido com esses contratados: a restauração do sistema viário e dos serviços de comunicações destruídos por uma inundação: a continuidade dos serviços de magistério em razão do afastamento súbito e prolongado do professor titular: a vacinação emergencial da população em razão de um surto epidêmico imprevisível: o recenseamento e outros levantamentos estatísticos: a melhoria do serviço público tornado de baixa qualidade pela falta de servidores e a sua continuidade em razão de greve.

Portanto, cabe a cada ente federado regular a forma de contratação temporária de pessoal devendo abranger apenas aquelas situações de extrema emergência, e além disso, transitória, e não as que se perpetuarão, sob pena de confrontar no que estatui a norma constitucional.

Uma situação corriqueira que acaba se perpetuando no Serviço Público é o grande número de renovações sucessivas de contratos temporários. Acerca de tal assunto o TJ/RS assim dispõe:

> RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. MAGISTÉRIO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. SUCESSIVAS RENOVAÇÕES. NULIDADE CONTRATUAL. DIREITO AO FGTS. APLICAÇÃO DOS TEMAS 191 E 308 DO STF. O regime especial de contratação temporária tem fundamento no artigo 37, inciso IX, da Constituição da República e no artigo 19, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, sendo disciplinada, em âmbito estadual, pela Lei Estadual nº 10.376/95, que, entre outras disposições, regulamenta a forma de remuneração dos professores temporários. No entanto, a CF de 1988 considera nula a contratação de servidores sem a devida observância dos requisitos elencados nos incisos II e III do artigo 37 da CF, garantindo-lhes apenas a percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, ainda, o depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, nos termos do artigo 19-A da Lei nº 8.036/1990. No caso dos autos, considerando que a parte autora foi contratada em caráter excepcional, por tempo indeterminado (considerando as sucessivas renovações), para o desempenho de serviço ordinário permanente do Estado (magistério) e sem a devida exposição do interesse público excepcional que justificasse a não contratação de pessoal aprovado em concurso público, é flagrante a nulidade da contratação, nos termos do §2º do artigo 37, da CF, pois contrária aos ditames dos incisos II e IV, do mesmo diploma legal. Precedente do STF em Repercussão Geral. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que o julgamento dos Temas 191 e 308 aplica-se aos servidores contratados por tempo determinado, quando nulo o vínculo com o poder público. Sentença reformada. RECURSO PROVIDO, POR MAIORIA. (Recurso Cível Nº 71007495898, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Mauro Caum Gonçalves, Julgado em 21/03/2018)

Veja-se que na jurisprudência supracitada, havia renovações sucessivas de contratos temporários, as quais preteriam pessoas aprovadas em concurso público. Obviamente que para o ente público, no caso em apreço é mais barato manter um

professor com contrato temporário do que um concursado, haja vista que este possui todas as vantagens, permanentes e temporárias (a depender do plano de carreira), e aquele possui apenas algumas ou nenhuma, mas tão somente seu vencimento. No entanto, tal situação é uma afronta direta ao Princípio da Impessoalidade.

Desse modo, o pressuposto da necessidade temporária deve ser claramente demonstrado de forma técnica por parte da Administração, e ainda observando quando se está perante de uma simples troca no cumprimento de atividades permanentes por meras conveniências politiqueiras ou de real necessidade temporária e urgente, permeada de interesse público.

3.4 Excepcional interesse público

A eventualidade de contratação por prazo determinado já foi exteriorizada pela Constituição Federal, de maneira a vincular à lei a forma e circunstâncias. A necessidade além de temporária deverá ter caráter de excepcional interesse público.

Entretanto, a norma constitucional consistiu apenas em evidenciar uma possiblidade para essa forma de contração, isto é, o próprio excepcional interesse público. Desse modo, a contratação temporária é legitimada para obstar a descontinuidade dos serviços que são essenciais à Administração, porquanto muitas vezes o ente público não pode esperar para suprir a necessidade emergencial através da designação por concurso público de servidores em cargo efetivo sob pena de acarretar prejuízo ao interesse público.

Nesse seguimento, a Administração deve nortear-se na hipótese de excepcional interesse público, não acarretando o que está previsto na norma regulamentadora da contratação temporária, porém, a expressão deixa incertezas sobre o que se caracterizaria excepcional interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello traz o conceito sob seu ponto de vista:

> A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, necessidade temporária), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar. (MELLO, 2005, p. 263).

Compete ao administrador atentar para o preenchimento dos requisitos que são essenciais para a contratação temporária, dessa forma estará procedendo com maior respeito e obediência aos princípios constitucionais relacionados ao ingresso de agentes públicos na Administração, reprimindo o clientelismo e importando em uma fundamental melhoria dos Serviços Públicos.

Em vista disso, pode-se concluir que o pressuposto do excepcional interesse público das atividades que requerem apoio de pessoal para prover a necessidade temporária dos serviços essenciais e contínuos, restringe a utilização da contratação temporária de pessoal em situações excepcionais cujos serviços públicos são relevantes à população correm riscos de serem descontinuados pela insuficiência de pessoal para atendê-lo.

A falta dessas premissas acarretará consequências sobre as quais se explanará a seguir:

4. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilidade de dignidade está intrinsicamente agregada no procedimento do gestor público como elemento imprescindível a validade de seus atos.

De acordo com Ana Tarlé, os valores como honestidade, integridade e respeito, são demasiadamente raros em se tratando de Administração Pública. O que nos deixa à mercê de um país onde a impunidade impera, pois o administrador público não se importa com as possíveis sanções aplicadas a um agente ímprobo (TARLÉ, 2007, p.3).

Em seu artigo 37, §4º, a Carta Magna declara que:

> Art. 37. §4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em complemento, a Lei nº 8.429/92 em seus artigos 9º, 10 e 11, traz respectivamente os atos de improbidade administrativa, a saber, os atos de

improbidade que causam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao Erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública:

No seu artigo 12 estão determinadas as sanções aplicadas em cada caso, que podem ser “perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais” [...] (MEIRELLES, 2009, p.511).

A lei supra mencionada traz em seu teor vários atos de improbidade administrativa, dos quais pode-se destacar o disposto no artigo 11, inciso I, que traz, in verbis:

> “Art. 11 – Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e notadamente.
> I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”.

Portanto, não observando os requisitos necessários para a contratação temporária, que são determinados em lei, o gestor público age com ilicitude, ferindo aos princípios que devem nortear a Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, configurando-se dessa forma ato de improbidade administrativa. Na esfera jurisprudencial temos que:

ADMINSTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINSTRATIVA – CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO – PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO – PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO. 1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedente da Primeira Seção. 2. Não se sustenta a tese – já ultrapassada – no sentido de que as contratações sem concurso público não se caracterizam como atos de improbidade, previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, ainda que não causem dano ao erário. 3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/92 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte. 3. Embargos de divergência providos

A partir do momento que o gestor público permite tais contratações irregulares, que não estão de acordo com os preceitos constitucionais, é caracterizado o ato de improbidade e devendo ser punido com as sanções constantes da lei de improbidade administrativa.

4.1 NULIDADE DO ATO

É de atribuição, específica, da Administração Pública cumprir a exigência de efetuar a realização de concurso público para contratação de pessoal. A incumbência é do ente federativo em verificar se essa contratação é para cumprimento do excepcional interesse público e não do servidor que se sujeitou a ocupação da vaga.

Como já explanado anteriormente, a regra geral encontra amparo no artigo 37, II, CF, onde consta que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos [...]. Se tal inciso não for observado, isso acarretará em nulidade do ato, conforme o que preceitua o parágrafo 2º do mesmo artigo.

Nesse seguimento a Súmula nº 685 do STF garante que “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

A primeira referência que declina precisamente a respeito dos requisitos para esta contratação foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1550, julgada em 2002, de acordo com ementa a transcrita abaixo:

> A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público. C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inc. II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. C.F., art.37, IX. Nesta hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (Supremo Tribunal Federal. ADI 1500/ES, Relator: Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 19.06.2002, DJ 16-08-2002).

Da mencionada referência, decorreram vários outros na Corte Suprema. Entretanto, uma das referências publicada apresenta uma pequena nota discordante na explanação dos requisitos. É uma simples permutação de um vocábulo, porém que acarreta, tecnicamente, em sentido diverso ao comando jurisprudencial. Em vez de mencionar a necessidade de previsão legal dos “casos” (consoante a ADI 1550), o julgado da ADI 2229 refere-se a previsão legal dos “cargos”, ad litteram:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO

> TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37,IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2.229/ES, Rel. Ministro Carlos Velloso, 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004)

Nesse sentido, diante da análise do julgado acima Supremo Tribunal Federal, restam explícitos os requisitos para a contratação temporária, a saber: previsão em lei dos cargos; tempo determinado; necessidade temporária de interesse público; interesse público excepcional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que foi exposto sem sombra de dúvidas a ocasional contratação temporária, obrigatoriamente, deve ocorrer apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público. Há, contudo, que se ter em conta que a necessidade excepcional não pode ter sido gerada pela inércia do administrador público, devendo os órgãos e entidades públicas adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária.

Dessa forma, torna-se destoante a atuação do gestor público que, ao longo de anos, não estabelece procedimentos de concurso público e, em dado momento, efetua contratação excepcional temporária, sem concurso, sob o argumento de que, caso não a promova, advirão prejuízos à prestação de serviços públicos. Nesse caso de desvirtuamento do sistema, deve ser identificada a gestão irregular do patrimônio público e promovida a apenação do administrador público faltoso. Essa irregularidade, consistente na ausência de planejamento e consequente contratação temporária, tem sido verificada em todas as esferas do serviço público, principalmente em pequenos municípios, nos quais praticamente não são realizados concursos públicos, promovendo-se, além de contratação inadequada, outras formas de desvirtuamento da regra do concurso público, como a contratação de cooperativas de mão-de-obra e terceirizações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-excepcionalidade-da-contratacao-temporaria-por-interesse-publico,56630.html>. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 7º Ed. [s.l.]: J. H. Mizuno, 2010.
CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25º Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 29° ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DUARTE, Guido Arrien. **A contratação temporária de pessoal pela Administração Pública**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-contratacao-temporaria-de-pessoal-pela-administracao-publica,50554.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2018.

GASPARINI, Diógenes**. Direito Administrativo.** São Paulo. Saraiva. 8ª Ed. 2007.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Administrativo**. 9° ed. Salvador: JusPODIVM, 2010.

JUNIOR, Marcos de Castro Guimarães. **A excepcionalidade da contratação temporária por interesse público**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-excepcionalidade-da-contratacao-temporaria-por-interesse-publico,56630.html>. Acesso em: 23 de janeiro de 2018.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público na Atualidade**. 8º Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MARINELLA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª Ed. Niterói: Impetus, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo. Saraiva, 1999.

TARLÉ, Ana Costa. **Do contrato temporário na administração pública**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://r2concursos.uol.com.br/_site/artigos/artigo_default.asp?ID=741>. Acesso em: 25 de abril de 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

NOME: JOEL ELIAS SPANIOL

POLO: PICADA CAFÉ-RS

ORIENTADOR: GIBRAN DA SILVA TEIXEIRA

ANALISE DA TAXA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, CONSTANTE NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL, PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE UM LOTEAMENTO RESIDENCIAL, OBSERVANDO O PLANO DIRETOR: Custos da municipalidade com os profissionais envolvidos.

Rio Grande
2018

RESUMO

Este artigo tem por objetivo geral identificar a estrutura atual da Secretaria Municipal de Saneamento e Meio Ambiente (SSMA) do município de Ivoti-RS e os custos envolvidos na análise do pedido de licenciamento ambiental da atividade de parcelamento do solo**.** A Resolução CONSEMA nº 288/2014 exige que os órgãos ambientais municipais necessitam ter profissionais com atribuições sobre o meio físico e biótico, para ter condições de efetuar o licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local. Atualmente o município possui profissionais efetivos para a análise do meio biótico. A atividade de parcelamento do solo, até 20ha, é licenciável pelos municípios e deve levar em consideração o Plano Diretor Municipal. Além disso, está instituído no Código Tributário Municipal (CTM) as taxas a serem cobradas para a análise dos pedidos de licenciamento ambiental. A análise dos procedimentos da SSMA indica que é necessário ter um profissional que possua atribuições sobre o meio físico e que as taxas cobradas para a análise dos pedidos de licenciamento não cobrem os custos envolvidos com os profissionais que analisam a solicitação. Neste sentido, o município deve revisar o CTM, no que se refere as taxas cobradas para a análise dos pedidos de licenciamento ambiental de parcelamento do solo e possuir, de modo efetivo ou por meio de contratação, um profissional com habilitação no meio físico.

PALAVRAS CHAVE: Impacto local; Licenciamento Ambiental; Plano Diretor Municipal; Código Tributário Municipal

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo identificar a estrutura atual da Secretaria Municipal de Saneamento e Meio Ambiente (SSMA) do município de Ivoti-RS e verificar se a taxa de análise, constante no Código Tributário Municipal, para o licenciamento ambiental de um loteamento residencial, em consonância com o Plano Diretor, cobre os custos da municipalidade com os profissionais envolvidos no município de Ivoti-RS.

Nesse sentido é importante mencionar que o município possui um Plano Diretor instituído, sendo que sua última atualização foi através da Lei Municipal nº 2.923/2014. Além disso, o município possui a Lei Municipal nº 2.924/2014, que trata sobre o parcelamento do solo urbano, onde há o regramento do parcelamento do solo no âmbito municipal. Ambas seguem a Lei Federal nº 6.766/1979, que trata sobre o Parcelamento de solo urbano.

Na lei municipal que trata do parcelamento de solo estão descritos todos os procedimentos a serem seguidos para que o mesmo seja aprovado. Um dos quesitos elencados é a necessidade do empreendimento ter a devida Licença Ambiental.

A atividade de parcelamento de solo é passível de licenciamento ambiental, conforme a Resolução do CONAMA nº 237/1997. Além disso, a Resolução do CONSEMA nº 288/2014 delegou aos municípios do Estado, a competência para o licenciamento ambiental para a atividade de parcelamento de solo para fins residenciais, Loteamentos ou desmembramentos unifamiliar, sob CODRAM nº 3414,40.

O município possui habilitação para efetuar o licenciamento de loteamentos até 20ha. Até 5ha a atividade é considerada de porte mínimo e de potencial poluidor médio. Já de 5,01 até 20ha a atividade é considerada de porte pequeno e potencial poluidor médio.

A atividade de parcelamento do solo deve passar pelas três fases de licenciamento ambiental que estão regradas na Resolução CONAMA nº 237/1997. A primeira delas é a Licença Prévia (LP), que é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental, e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas etapas de sua implementação.

A seguir, caso deferida a LP, o empreendedor deve solicita a Licença de Instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados, incluindo medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. Após a emissão da LP e da LI e anteriormente a entrar em operação, o empreendedor deve solicitar a Licença de Operação (LO), que autoriza a operação da atividade ou empreendimento.

A resolução CONSEMA 288/2014, estipula o corpo técnico mínimo para que o órgão ambiental municipal efetue o licenciamento ambiental de atividades de impacto local. Os profissionais devem ter habilitação profissional para o meio físico e o meio biótico.

Um correto ordenamento territorial e uma análise criteriosa das solicitações de parcelamento de solo são de extrema importância para evitar problemas ambientais, de infraestrutura e de mobilidade urbana no decorrer dos anos subsequentes ao da implantação do Loteamento. Além disso, cabe ao empreendedor apresentar todos os estudos necessários para a implantação do empreendimento, incluindo o Laudo Geológico, Laudo Biológico, entre outros, que vão caracterizar o local onde o empreendimento está inserido e se há alguma restrição ou possíveis impactos ambientais que podem acontecer.

O município de Ivoti possui, ainda, um Código Tributário Municipal, instituído pela Lei Municipal nº 2.500/2009, onde está estipulado na Tabela IX, denominada como "Tabela para lançamento e cobrança da taxa", as taxas para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

Até a presente data, não houve a revisão da forma de cálculo da taxa, sendo que esta revisão da taxa de licenciamento ambiental é de extrema importância considerando que não são revistas desde 2009. Neste sentido, a taxa visa ressarcir os cofres públicos dos serviços prestados pela municipalidade ao empreendedor para que esse receba o deferimento ou o indeferimento de sua solicitação.

Com a finalidade de atingir o objetivo proposto, o presente trabalho está estruturado em quatro seções, a contar por esta introdução. Na segunda seção, faz-se uma análise do referencial teórico, com base na legislação sobre o licenciamento ambiental e as taxas a serem cobradas para a análise da solicitação da Licença Ambiental. Logo após, na terceira, aborda-se a metodologia para a elaboração deste artigo. Na quarta seção é apresentada a estrutura atual da Secretaria de Saneamento e Meio Ambiente (SSMA), a forma como é realizado o licenciamento ambiental atualmente e a taxa cobrada no licenciamento ambiental de um Loteamento. Por último, na quinta seção, destacam-se as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção será abordada a temática do licenciamento ambiental, instituído como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, assim como a forma como é realizada a delegação aos municípios para que estes realizem o licenciamento ambiental de impacto local. Por fim, será realizada uma breve descrição sobre as taxas, a serem cobradas pelo município, para a análise do pedido de licenciamento ambiental.

2.1 Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, desde 1981, e é por meio dele que é exercido o necessário controle sobre as atividades antrópicas que interferem nas condições ambientais.

A Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, incluiu no artigo 9º, inciso IV, o licenciamento e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do meio ambiente dentre seus instrumentos.

Nesse contexto, o artigo 10, do mesmo diploma legal, determinou que:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (BRASIL, 1981, p. 6)

No art. 23, nos incisos VI e XI, da Constituição Federal são estabelecidas como competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, referente a aspectos ambientais:

> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
> XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (BRASIL, 1988).

Assim, ficou definido que ambos entes federativos possuem competência para regrar questões que envolvam o meio ambiente, após regulamentação através de lei. A regulamentação ocorreu somente em 2011, através da Lei Complementar nº 140/2011. Nessa lei houve uma divisão de competências, o que visa evitar conflitos na aplicação de determinada norma ambiental, pois cada ente da federação tem, em princípio, campo de atuação definido.

Entretanto, conforme o artigo 225 da CF, sempre deve prevalecer o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, independente do ente que irá agir. Essa premissa deve ser respeitada.

O licenciamento ambiental é obrigatório para as atividades listadas no anexo da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/1997. As atividades listadas são passíveis de licenciamento pelo órgão ambiental federal, ou, por delegação, ao órgão ambiental estadual.

Jelinek (2004, p. 7) enfatiza que o licenciamento operacionaliza os princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador, pois cuida de identificar os riscos e impactos

inerentes a determinado empreendimento ou atividade tais como a capacidade de geração de efluentes líquidos, resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos, entre outros, visando informar o processo decisório sobre a implementação destes e sobre a definição de medidas preventivas mais adequadas para mitigar a degradação ambiental.

Já no Rio Grande do Sul, a necessidade de licenciamento prévio do órgão ambiental competente para obras ou atividades utilizadoras de recursos ambientais ou aquelas que considerem efetivas ou potencialmente poluidoras ou causadoras de dano ou degradação ambiental está previsto no artigo 55 da Lei Estadual nº 11.520/200, que institui o Código Ambiental Estadual.

O licenciamento ambiental compreende o procedimento pelo qual a administração pública verificará a viabilidade e o interesso na instauração de uma atividade em face da possível degradação ambiental que ela pode acarretar. A licença ambiental, por sua vez, é o ato administrativo que autoriza a localização, a implantação da atividade e a autorização de seu início.

Para obtenção da licença ambiental, nos termos do artigo 10 da Resolução CONAMA 237/97, o empreendedor deverá apresentar os documentos, projetos e estudos ambientais solicitados pelo órgão ambiental competente, bem como dar a todos os atos a publicidade exigida por lei, sendo, inclusive, prevista a realização de audiências públicas, se couber.

O artigo 69 da Política Ambiental do RS, prevê que a competência do município, mesmo que em forma de colaboração, para o licenciamento das atividades consideradas de impacto local, que possam ser definidas como ações humanas que causem alterações de propriedades físicas, químicas e biológicas de forma que sua significância permaneça restrita aos limites do município, inclusive para as futuras gerações.

De maneira geral, os empreendimentos potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos ambientais devem solicitar três tipos de licença ambiental, sendo elas a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.

A LP, conforme Vieira e Weber (2008, p. 8), diz respeito à fase preliminar do planejamento da atividade e possui requisitos básicos para as fases de localização, instalação e operação do empreendimento. A licença prévia compreende, ainda, a entrega de formulário solicitando a viabilidade da atividade, a certidão da Prefeitura Municipal declarando o uso previsto para a área onde será instalada a atividade, o laudo de cobertura vegetal, o laudo geológico e o comprovante de pagamento dos custos dos serviços do licenciamento ambiental.

Já nas fases de LI, incumbe ao empreendedor instalar o empreendimento conforme o projeto executiva aprovado pela municipalidade, observando as condições e restrições

estabelecidas na fase anterior. Além disso, devem ser entregues os documentos solicitados pelo órgão ambiental competente para que se tenha o devido processo administrativo.

Por seguinte, a LO autoriza o início das atividades do empreendimento, bem como os demais equipamentos de controle da poluição. A emissão desta autorização depende da apresentação da documentação exigida pelo órgão ambiental. Essa licença possui as condições e restrições para a operação do empreendimento, conforme sua tipologia.

Conforme Goldmeier (2017, p. 33), foi constatado que o Brasil é o único país que exige o licenciamento nas três fases: planejamento, construção e operação (LP, LI, LO).

Cabe salientar que através do licenciamento ambiental podem ser vistas as questões biológicas e do meio físico do local onde um determinado empreendimento deseja se instalar. Além disso, caso deferida a solicitação de licenciamento ambiental, o mesmo somente poderá ser realizado se atendidas as condições e restrições impostas pelo documento licenciatório.

A competência para a emissão do licenciamento ambiental depende do grau de potencialidade ou efetividade do dano e da área a ser atingida, sendo que o mesmo órgão ambiental que emitir o licenciamento poderá exigir adequações ou correções necessárias a minimizar ou evitar impactos ao meio ambiente.

De acordo com Vieira e Weber (2008, p. 3), o interesse local, principalmente no que diz respeito à tutela do meio ambiente, não significa um interesse exclusivo do município, até porque de forma direta ou indireta, os impactos ambientais terminam por atingir interesses difusos nacionais, sendo que é comum o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, Vieira e Weber (2008, apud Milaré, 2005, p. 5), descrevem que não há como eximir a Política ao tratar do meio ambiente, justamente por se tratar de um "patrimônio público", cabendo tanto à comunidade o seu cuidado, de forma participativa, quanto ao Poder Público, que assume o papel de "gestor qualificado" ao praticar os atos necessários à obtenção dos objetivos sociais.

2.2 Licenciamento ambiental no município

A Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu artigo 6º atribui competência para o licenciamento ambiental aos municípios. Tal dispositivo estabeleceu que:

> Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (BRASIL, 1997)

No RS, compete aos municípios o licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local, estipulados pela Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA), considerando a natureza, suas características e sua complexidade, com a emissão de uma resolução do CONSEMA. Ainda, é de competência municipal licenciar atividades e empreendimentos que lhe forem delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Segundo Vieira e Weber (2008, p. 6), as leis, resoluções e decretos estaduais acerca do licenciamento ambiental tem por objetivo comum de efetivar a utilização do licenciamento como instrumento de gestão ambiental.

É importante salientar que somente após a homologação da habilitação pela SEMA que o município passa a ser considerado apto a realizar os licenciamentos ambientais municipais, sendo que o município pode ser desabilitado quando houver descumprimento da legislação ambiental, a partir de denúncias ou de constatações da SEMA, observando-se o princípio do devido processo legal.

Além disso, para fins de habilitação o município deverá possuir um Fundo municipal de meio ambiente, um Conselho municipal de meio ambiente e profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental e ainda possuir legislação especifica disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento e, se possível, um Plano Diretor municipal.

O Fundo municipal do meio ambiente, que recebe os valores das taxas de licenciamento e as multas por infrações ambientais, é importante para a criação e manutenção de projetos e programas de interesse ambiental, a capacitação dos recursos humanos, implantação de projetos de educação ambiental, entre outros projetos na área de meio ambiente.

Vieira e Weber (2008, p. 8), entendem que seria ideal o município dispor, em seu quadro profissional, no mínimo, um geólogo ou engenheiro de minas, biólogo, engenheiro agrônomo ou civil, engenheiro florestal, sociólogo, entre outros profissionais necessários para atender as peculiaridades locais.

Se o quadro efetivo não possuir esta equipe multidisciplinar, o órgão ambiental municipal poderá efetuar a análise dos licenciamentos através de contratação de serviços terceirizados junto a consultorias, universidades, agencias de desenvolvimento, ou até mesmo de consórcios intermunicipais. É de extrema importância a avaliação do pedido de licenciamento por uma equipe multidisciplinar a fim de garantir o uso sustentável dos recursos ambientais.

De Carvalho (2016, p. 8) entende que para desempenhar o seu papel de gestor do meio ambiente os municípios devem ser organizados. O poder público municipal deve se preocupar em instituir o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). O SISMUMA pode ser considerado como um conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade.

Nesse sentido, os municípios devem cuidar da disciplina do uso do solo, que abrange todas as atividades exercidas na zona urbana, incluindo aquelas que podem ocasionar alterações no meio ambiente. Assim, o Plano Diretor é uma ferramenta importante para se implementar uma política de desenvolvimento e expansão urbana que, consequentemente, contribui para uma maior proteção do meio ambiente.

De Carvalho (2016, p. 17) alega ainda que a atuação local se torna imprescindível para a redução dos problemas ambientais. Exercendo os poderes constitucionalmente conferidos, atuando na prevenção dos danos ao meio ambiente, através do processo de licenciamento ambiental, os municípios poderão controlar o planejamento, o crescimento e o exercício de atividades em seu território, promovendo um desenvolvimento sustentável.

A maioria dos municípios do RS possuem procedimentos implantados, no que se refere ao fluxo do processo de licenciamento ambiental. Neste sentido, Senff (2008, p. 62), apresenta um fluxograma simplificado, representado na Figura 1, do processo de licenciamento ambiental no município de Porto Alegre-RS.

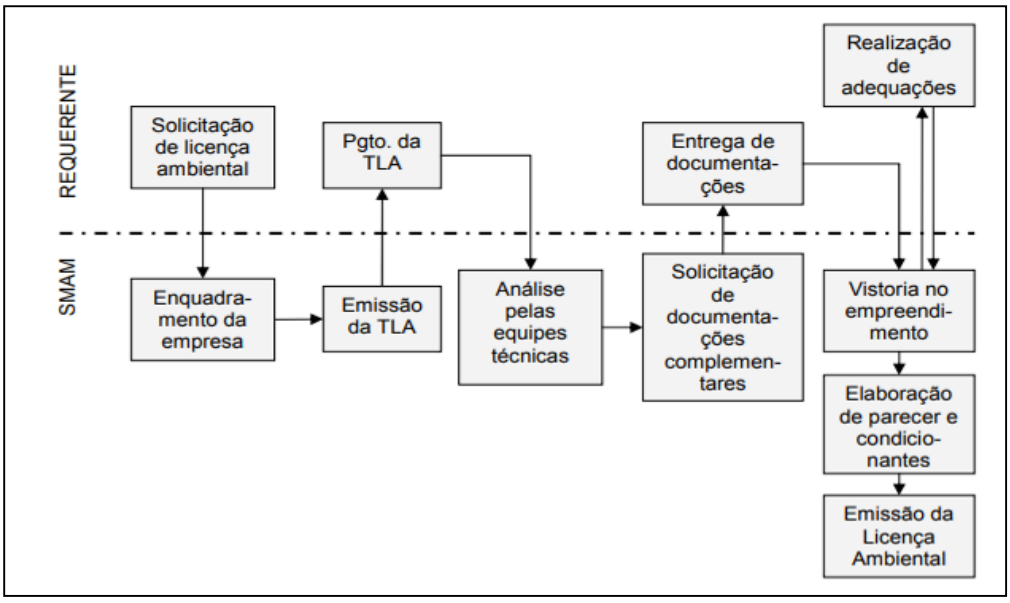


Figura 1: Fluxograma simplificado do processo de licenciamento ambiental

Na maioria dos municípios do RS, é seguido o rito demonstrado na Figura 1. Cabe salientar que a exemplificação do processo de licenciamento ambiental pode ter variações, dependendo das questões ambientais da área onde será realizado o parcelamento do solo.

2.3 Taxa para o licenciamento ambiental municipal

As taxas para o licenciamento ambiental no município visam ressarcir os cofres públicos com os custos envolvidos para a análise dos pedidos de licenciamento ambiental. A municipalidade deve possuir, seja no quadro de funcionários próprios, terceirizados ou por meio de consórcio, profissionais habilitados no meio físico e biótico.

De acordo com Prestes (2004, p. 4), os municípios que estão licenciando atividades potencialmente poluidoras, podem criar, por intermédio de lei, as respectivas taxas, sendo que esta taxa é uma forma de remuneração dos serviços prestados.

Além disso, essa taxa auxilia na qualificação dos órgãos ambientais para o exercício de suas atribuições, seja de licenciamento ou de fiscalização ambiental, à medida que a instituição do tributo implica na obrigação do órgão ambiental exercer o seu poder de polícia administrativa.

Em geral, os municípios possuem uma lei, denominada como Código Tributário Municipal, onde estão estipuladas as situações e as observações que são seguidas para a emissão da taxa de licenciamento ambiental.

Há municípios do RS que estabelecem critérios diferentes para o cálculo das taxas de licenciamento para parcelamento de solo, para fins residências e industriais, das demais atividades listadas na resolução CONSEMA que estipula as atividades de impacto local. Isso se deve ao fato de serem necessários estudos mais detalhados e uma análise mais crítica da solicitação, visto que podem ser gerados impactos significativos pelo fato dos loteamentos atingirem uma área até 20ha, o que é considerado de impacto local.

As taxas recolhidas com os licenciamentos ambientais são destinadas, em tese, aos fundos municipais de meio ambiente que, geralmente, são geridos pelos conselhos municipais de meio ambiente.

3. METODOLOGIA

A metodologia de análise utilizada neste artigo será um estudo de caso sobre um loteamento residencial unifamiliar com aproximadamente 60.000,00m² (6ha), que recebeu Licença Prévia do município de Ivoti-RS, no ano de 2017, e que possui validade até julho de 2018.

No decorrer processo de licenciamento ambiental foram apresentados Laudos técnicos sobre o meio físico e o meio biótico e estes analisados pelos técnicos da Secretaria Municipal de Saneamento e Meio Ambiente (SSMA).

Cabe salientar que a taxa de análise do pedido de licenciamento ambiental, cobrado pela municipalidade foi de R$ 533,46, que é revertido integralmente ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, conforme a legislação ambiental municipal. É nesta etapa de licenciamento ambiental que são realizados a maioria dos estudos e análises técnicas, visto que essa licença (LP), é a que informa se o empreendimento é viável ou não.

A SSMA possui três técnicos efetivos (Bióloga/Licenciadora, Analista Ambiental e Técnico Ambiental) e terceiriza, mediante prestação de serviço, um profissional habilitado no meio físico, neste caso um geólogo, para a realização das análises de Laudos geológicos e hidrogeológicos.

4. DESENVOLVIMENTO

Nesta seção será descrita a forma que o município calcula as taxas de licenciamento ambiental para a atividade de parcelamento do solo, neste caso a Licença Prévia, assim como será realizado um levantamento sobre a estrutura atual da SSMA e realizada uma comparação da taxa atual que está sendo cobrada e o valor que realmente o município deveria estar cobrando.

4.1 Taxas de licenciamento ambiental

As taxas para o licenciamento ambiental no município estão estipuladas na Lei Municipal nº 2.500/2009, que institui o Código Tributário Municipal (CTM), através da Tabela IX. É realizada uma multiplicação do valor descrito no CTM e a Unidade de Referencia Municipal (URM), que em 2017 era de R$ 908,00. No Quadro 1 está representado a Tabela IX do CTM.

Quadro 1: Valores em URM para cobrança da taxa de licenciamento ambiental

Tabela IX – Tabela de lançamento e cobrança da taxa de fiscalização ambiental	
i – Licenciamento ambiental	
1. Licenciamento Prévio	
1.1 Porte mínimo	
Grau de poluição baixo	0,200
Grau de poluição médio	0,2412
Grau de poluição alto	0,3250
1.2 Porte pequeno	
Grau de poluição baixo	0,4812
Grau de poluição médio	0,5875
Grau de poluição alto	0,7737

1.3 Porte médio	
Grau de poluição baixo	0,8875
Grau de poluição médio	1,2187
Grau de poluição alto	1,7962
1.4 Porte grande	
Grau de poluição baixo	1,6222
Grau de poluição médio	2,5225
Grau de poluição alto	4,1187
1.5 Porte excepcional	
Grau de poluição baixo	3,6087
Grau de poluição médio	5,1062
Grau de poluição alto	9,2637
2. Licença de instalação	
2.1 Porte mínimo	
Grau de poluição baixo	0,5562
Grau de poluição médio	0,6800
Grau de poluição alto	0,8825
2.2 Porte pequeno	
Grau de poluição baixo	1,3537
Grau de poluição médio	1,6337
Grau de poluição alto	2,1062
2.3 Porte médio	
Grau de poluição baixo	2,5162
Grau de poluição médio	4,6087
Grau de poluição alto	4,9975
2.4 Porte grande	
Grau de poluição baixo	4,5925
Grau de poluição médio	7,0575
Grau de poluição alto	11,2500
2.5 Porte excepcional	
Grau de poluição baixo	8,2662
Grau de poluição médio	14,2875
Grau de poluição alto	31,2587
3. Licenciamento para operação	
3.1 Porte mínimo	
Grau de poluição baixo	0,2750
Grau de poluição médio	0,4712
Grau de poluição alto	0,7537
3.2 Porte pequeno	
Grau de poluição baixo	0,6775
Grau de poluição médio	1,1450
Grau de poluição alto	1,8037
3.3 Porte médio	
Grau de poluição baixo	1,2531
Grau de poluição médio	2,4062

Grau de poluição alto	3,8112
3.4 Porte grande	
Grau de poluição baixo	2,2925
Grau de poluição médio	4,9450
Grau de poluição alto	9,6575
3.5 Porte excepcional	
Grau de poluição baixo	5,5512
Grau de poluição médio	10,0462
Grau de poluição alto	21,7637

Fonte: Adaptado da Lei Municipal nº 2.500/2009.

Não foi encontrado na legislação a metodologia utilizada para a definição dos valores apresentados no Quadro 1. No decorrer dos anos somente há uma revisão da URM do município seguindo os índices de inflação do país.

Atualmente não há distinção dos valores das taxas para atividades industriais para as atividades de parcelamento do solo. Cabe salientar que municípios da região, com o mesmo porte de Ivoti-RS, já instituíram taxas diferenciadas para o licenciamento ambiental de parcelamento do solo, considerando a complexidade da análise destas solicitações.

Conforme já mencionado, a atividade de parcelamento de solo para fins residenciais, sob CODRAM nº 3414-40, possui potencial poluidor médio e o município pode efetuar o licenciamento até 20ha, conforme o Quadro 2.

Quadro 2: CODRAM da atividade de parcelamento de solo residencial

CODRAM	**Atividade**	**Unidade de medida**	**Potencial poluidor**	**Porte**	
				Mínimo	**Pequeno**
3414-40	PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS RESIDENCIAIS: LOTEAMENTOS OU DESMEMBRAMENTO - UNIFAMILIAR (INCLUSÃO DA ETE, QUANDO COUBER, E SUAS LICENÇAS CORRESPONDENTES)	Área total em hectares (ha)	MÉDIO	De 0 a 5	De 5,1 a 20

Fonte: Adaptado da Resolução CONSEMA nº 288/2014.

Neste sentido, a atividade apresentada pelo Quadro 2 é considerada de impacto local e o município deve efetuar o licenciamento desde que tenha um corpo técnico mínimo para tal, nos termos da legislação vigente.

4.2 Estrutura técnica atual da SSMA

A Secretaria Municipal de Saneamento e Meio Ambiente (SSMA) foi criada pela Lei Municipal nº 2.200/05. Entretanto, foram criados cargos técnicos efetivos somente em 2015, através de Leis municipais, e ocupados em 2016.

Tanto a Resolução CONSEMA nº 288/2014, quanto a Resolução CONSEMA nº 372/2018, que entrou em vigor em 02 de Abril de 2018, exigem que os órgãos ambientais, para serem considerados capacitados, necessitam de profissionais com atribuições no meio físico e biológico e de, no mínimo, um licenciador habilitado e um fiscal ambiental concursado.

Os cargos criados, no município de Ivoti-RS, de Biólogo/Licenciador, Analista Ambiental e Técnico Ambiental, seguiram recomendação do Ministério Público. Entretanto, não foi criado na época nenhum cargo que possui atribuição para análise do meio físico, que neste caso, seria de Geólogo ou Engenheiro de Minas. Em meados de 2017, foi criado o cargo de Fiscal Ambiental e assim, a municipalidade passou a atender, em parte, a legislação que dispõe sobre os profissionais necessários.

Em 2017, foram realizados dois contratos de prestação de serviço na área de geologia para a análise dos Laudos geológicos apresentados pelos empreendedores nas solicitações de licenciamentos ambientais, declarações municipais e outras demandas na área de geologia.

Diante do exposto, entende-se que para atender integralmente as Resoluções do CONSEMA, que estipulam a estrutura mínima do órgão ambiental capacitado, o município deve ter um técnico próprio, terceirizado ou através de consorcio, responsável pela análise do meio físico.

4.3 Procedimentos para o licenciamento de loteamento residencial

A instauração do processo administrativo ambiental para a análise e emissão da licença ambiental, no âmbito do município de Ivoti, segue os “checklist” criados pela SSMA, onde há descrição que devem ser entregues informações sobre o empreendimento juntamente com laudos técnicos que demonstrem sua viabilidade com a previsão dos possíveis impactos ambientais. Os documentos exigidos seguem o disposto na legislação e são semelhantes aos documentos exigidos por outras secretarias de meio ambiente municipais e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM).

O loteamento residencial sob análise se refere a uma área de pouco mais de 6ha e localiza-se, predominantemente, na Zona Residencial 1 (ZR1), e pequenas áreas na Zona Comercial (ZC) e Zona Mista 1 (ZM1), conforme o Plano Diretor municipal. Nessas áreas é permitida a atividade de parcelamento de solo para fins residenciais, sendo que na ZC também

é permitido o comercio e serviços diversificados, inclusive geradores de ruídos e na ZM1 é possível instalação de indústrias.

O procedimento administrativo de licenciamento ambiental instaurado na SSMA seguiu as diretrizes exigidas para esse tipo de atividade com a apresentação das informações do "checklist" e dos Laudos exigidos como o de cobertura vegetal, de fauna e o geológico, elaborados por profissionais habilitados, com a respectiva ART.

Ainda, o processo administrativo para o parcelamento de solo é aberto no protocolo geral do município, em outro prédio, e em seguida é realizada a conferência dos documentos apresentados, emissão da taxa de análise e solicitada a complementação de documentos, se necessário. Por seguinte, é realizada a análise de todos os documentos apresentados, procede-se à vistoria técnica no empreendimento e são elaborados os pareceres do meio físico e biótico. Nessa fase ainda podem ser solicitados ao requerente complementação de informações.

Após a análise do processo administrativo completo e a emissão dos pareceres da analista ambiental e da geóloga, o processo é encaminhado à Bióloga/Licenciadora para a emissão da Licença Ambiental.

Além disso, foi emitida uma taxa de R$ 535,36 para a análise do processo de licenciamento ambiental, seguindo as disposições do Código Tributário Municipal e conforme o porte e o potencial poluidor da atividade. A taxa é emitida antes da análise do pedido e seu pagamento não garante que a solicitação vai ser deferida. Cabe ao órgão ambiental verificar a viabilidade do empreendimento e deferir ou indeferir o pedido do empreendedor.

Para isso, além de estar em conformidade com a legislação ambiental vigente, o órgão ambiental capacitado, neste caso a SSMA, deve dispor de profissionais habilitados para o meio biótico e meio físico. Para o meio biótico a secretaria conta com dois profissionais. Para o meio físico a SSMA necessita de terceirização do serviço, o que acaba se tornando moroso, ou deve-se criar a função ou cargo de geólogo no quadro de cargos da administração pública municipal. Possivelmente, dependendo das horas semanais deste profissional junto a SSMA, a remuneração a ser paga pode ser menor do que com a terceirização do serviço, observando as tabelas de honorários do CREA/RS.

Até onde se sabe, as taxas de análise dos pedidos junto à administração pública deveriam, no mínimo, cobrir os gastos despendidos em sua análise, ou seja, serem elaborados e fixados para evitar "prejuízos" à administração pública.

Por fim, é importante salientar que os protocolos de pedido de licenciamento ambiental ainda não atendem, em alguns casos, os "checklist" e os termos de referência da SSMA, o que

acarreta solicitações de complementações e uma demora demasiada até o desfecho do procedimento administrativo.

4.4 Custos envolvidos com a análise do licenciamento ambiental

A remuneração dos servidores públicos efetivos estão estipuladas nas respectivas leis de criação dos cargos, com o respectivo padrão de vencimento e na legislação que prevê o quadro de cargos da administração pública municipal.

Conforme consulta no Portal da transparência a administração pública despende os valores do Quadro 3, tendo como base de referência o mês de Outubro de 2017, com a remuneração dos técnicos.

Quadro 3: Remuneração dos servidores

Cargo	Salário bruto Out/2017 (R$)
Biólogo/Licenciador	4.672,44
Analista Ambiental	3.866,49
Técnico Ambiental	2.391,00

Fonte: Portal da Transparência da prefeitura de Ivoti, 2018

Diante das informações coletadas, o município de Ivoti-RS pagou aos técnicos da SSMA, mensalmente em 2017, um total de R$ 10.929,93. Neste valor não estão incluídas gratificações de escolaridade que os técnicos recebem nos termos da legislação municipal.

Além disso, o município efetuou dois contratos de prestação de serviço com uma Geóloga, através dos contratos nº 095/2017 e nº 193/2017, para a análise das questões envolvendo o meio físico, sendo pago à técnica R$ 12.486,72. Ao todo, a profissional prestou 156 horas de serviço ao município em 2017, sendo que a profissional se deslocava para a SSMA uma vez por semana (8 h/semana), no período de maio à dezembro. A hora técnica paga em ambos os contratos foi de R$ 80,00/h. Dessa forma, considerando que a profissional prestou 8 meses de serviço a remuneração mensal foi de R$ 1.560,84, em média.

4.5 Período de análise do processo de licenciamento ambiental do loteamento pela SSMA

Em consulta ao processo administrativo nº 1345/2017, em meio físico na sede da SSMA, foi possível constatar que a análise do pedido tramitou por 213 dias na SSMA até a emissão da Licença Prévia.

Nesse período, o processo permaneceu 25 dias com a analista ambiental, para análise do meio biótico, realização da vistoria e elaboração do parecer técnico conclusivo; 4 dias, dentro de 4 semanas, com a geóloga contratada para análise do meio físico, realização de vistoria e emissão de parecer técnico e, por fim em torno de 30 dias com a Bióloga/Licenciadora, para

uma última revisão do procedimento administrativo e emissão da Licença Ambiental requerida pelo empreendedor.

Cabe salientar que foram desconsiderados os períodos em que o pedido de licenciamento ficou parado aguardando a apresentação de complementações solicitadas pelos técnicos da SSMA e a confirmação do pagamento da taxa de análise do processo. Assim como, a remuneração do técnico ambiental pelo fato do mesmo somente possuir atribuições de auxiliar os demais profissionais da SSMA nas atividades cotidianas.

Dessa forma, considerando os períodos que os técnicos analisaram o processo administrativo estão apresentados no Quadro 4.

Quadro 4: Remuneração dos profissionais no período de análise do processo de licenciamento ambiental

Cargo	Remuneração do período (R$)
Analista Ambiental	3.222,07
Geóloga	2.560,00
Bióloga/Licenciadora	4.672,44
Total	10.454,51

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Diante da análise realizada é possível afirmar que a taxa cobrada pelo município de Ivoti não cobre os honorários despendidos pela municipalidade com os profissionais envolvidos na análise do processo administrativo para emissão da Licença Prévia, apresentando um déficit de, no mínimo, 19,6 vezes, neste caso em análise. Essa licença pode ser considerada a mais importante, pois ela que dá a viabilidade de implantação do empreendimento.

É visível que se fosse considerado somente a análise por um dos profissionais já se ultrapassaria o valor cobrado atualmente para a análise do pedido de licenciamento ambiental desta atividade.

Por fim, não foram objeto de análise outros custos que poderiam ser incorporados no valor da taxa como de insumos (papel, toner, combustível, entre outros.)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste artigo foi identificar a estrutura da secretaria municipal de meio ambiente para efetuar o licenciamento ambiental de parcelamento de solo e os custos envolvidos para a análise técnica da solicitação.

Após a realização de um estudo de caso de um parcelamento de solo, com uma área de 6ha, foi possível constatar que as taxas cobradas pela administração pública municipal não

cobrem os gastos despendidos com os profissionais próprios ou terceirizados na análise do processo de licenciamento ambiental.

A análise do procedimento de licenciamento ambiental da atividade de parcelamento de solo nos permitiu chegar as seguintes constatações: atualmente, o município possui profissionais efetivos, com a habilitação no meio biótico, e terceiriza a prestação de serviço para a análise do meio físico, o que atende a legislação; a taxa de licenciamento ambiental instituída não cobre os custos da municipalidade com a remuneração dos técnicos que analisam o pedido e a municipalidade deve criar uma taxa distinta para a atividade de parcelamento de solo tendo em vista a complexidade dos estudos que envolvem este tipo de licenciamento ambiental. Sendo assim, é de extrema importância a revisão dessa questão no CTM.

Além disso, é de extrema importância a municipalidade possuir profissionais habilitados no meio biótico e físico, nos termos da legislação vigente, para evitar qualquer questionamento futuro quanto à legalidade da análise dos estudos, laudos ou relatórios técnicos apresentados pelos empreendedores.

O município de Ivoti possui ao longo dos anos, um aumento gradativo em sua expansão urbana, considerando que houve mudança no Plano Diretor em 2006 e 2014, muito em função de sua localização privilegiada, o que, consequentemente, faz crescer o número de loteamentos residenciais implantados no município. Portanto, se torna imprescindível uma reavaliação do corpo técnico da SSMA e deve ser dado especial atenção aos custos econômicos e ambientais que este progresso implica na qualidade ambiental da cidade.

A gestão pública municipal deve se pautar no desenvolvimento sustentável da cidade evitando a geração de passivos que podem, no decorrer do tempo, ocasionar problemas desnecessários, ou até mesmo impactos negativos, aos cidadãos, seja pela contaminação da água subterrânea, aumento da geração de resíduos sólidos urbanos, ou dificuldades com a mobilidade urbana e avanços sobre áreas que não podem ser parceladas para fins de ocupação antrópica.

Por fim, diante do exposto, a municipalidade deve, com uma certa rapidez, revisar e modificar a metodologia do cálculo das taxas para as atividades de parcelamento do solo, considerando a complexidade das análises e avaliações a serem realizadas pelos técnicos da SSMA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 13 Fev. 2018.

BRASIL. Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 01 mar. 2018.

DE CARVALHO, Michelle A. Os Desafios do Licenciamento Ambiental Municipal. 2016. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTUvMTRfNDRfMDRfODg0X09zX2Rlc2FmaW9zX2RvX2xpY2VuY2lhbWVudG9fYW1iaWVudGFsX211bmljaXBhbC5wZGYiXV0/Os%20desafios%20do%20licenciamento%20ambiental%20municipal.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2010

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Conselho Estadual do Meio Ambiente, CONSEMA. Resolução CONSEMA 288, de 02 de outubro de 2014. Atualiza e define as tipologias, que causam ou que possam causar impacto de âmbito local, para o exercício da competência Municipal para o licenciamento ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/09134904-288-2014-consolidada-resolucao-final-da-102.pdf>. Acesso em 25 fev. 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras Providencias. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20nº%2011520&idNorma=11&tipo=pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

GOLDMEIER, Valtemir B. Análise da Gestão do Licenciamento Ambiental Municipal na Estado do Rio Grande do Sul. UFRGS, 2017. 141f. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/172727/001060241.pdf?sequence=1>. Acesso em 04. Mar. 2018.

IVOTI. Lei Municipal nº 2.500, de 24 de Dezembro de 2009. Estabelece o Código Tributário do município e consolida a legislação tributária. Disponível em: <http://10.1.1.52:8080/Mentor/acessos/consolida/lei/aCNT4VXsHgCNaycc.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

JELINEK, Rochele. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. Disponível em: <https://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_19.pdf>. Acesso em 01 Fev. 2018.

PRESTES, Vanesca B. Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental. Revista de Direito Ambiental, n. 31, ano 08, São Paulo: Revista dos Tribunais, julho/setembro, 2003. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTYvMTJfNDdfNDNfMTkyX2NvbWVudGFyaW8ucGRmIl1d/comentario.pdf>. Acesso em: 08 Fev. 2018.

SENFF, Daniela dos S. Um Estudo da qualidade na prestação do serviço público de licenciamento ambiental. Dissertação (mestrado). UFRGS. Escola de Engenharia. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Porto Alegre, BR-RS, 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/haOndle/10183/17884/000725476.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 mar. 2018

VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1731, 28 mar. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11099>. Acesso em: 12 fev. 2018.

INSTRUMENTOS LEGAIS DE GARANTIA NO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: analisar as alterações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, especificamente em relação ao Direito de Laje, em conjunto com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do município de Dois Irmãos/RS, como instrumentos de efetivação da regularização fundiária e, por consequência, promoção da função social da cidade e da propriedade.

José Francisco Antônio Maria[1]

RESUMO

Este artigo tem por objetivo geral analisar as alterações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a qual passou a alterar, significativamente, os procedimentos de regularização fundiária urbana brasileira, principalmente referente ao Direito de Laje. Nesse contexto, surge uma nova realidade jurídica a ser enfrentada, através do advento da legitimação das construções de sobreposição ou de solidariedade de edificações, tornando-se necessário a análise sistêmica com os principais Institutos legais Estatuto das Cidades e o Plano Diretor a fim de convergirem para a implementação, na prática, de políticas públicas que atenuem o crescimento urbano desordenado, propiciando às comunidades carentes, desses locais, um novo horizonte na busca de legitimação de direitos, através da efetivação de direitos esculpidos em nossa legislação, resultando na saída da informalidade desses moradores e, por consequência, à concretização da função social da propriedade e da cidade, bem como o respeito à dignidade humana, através da efetivação do direito à moradia digna e legal.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de Laje; Estatuto das Cidades; Plano Diretor, Políticas Públicas; Municipalidade; Função social da propriedade; Direito à moradia.

[1] Bacharel em Ciências Jurídicas e Professor da Rede Municipal no RS.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo geral analisar o Estatuto das Cidades aliado ao Plano Diretor da cidade de Dois irmãos frente às alterações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, referente aos procedimentos de regularização fundiária urbana brasileira, dentro da municipalidade, através de uma gestão municipal eficiente e inclusiva, especificamente, no que concerne ao Direito de Laje, como um dos instrumentos de inclusão urbana e consequente de garantia às comunidades carentes quanto ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Nesse contexto, com o advento da nova realidade jurídica, surge a possibilidade de legitimação das construções de sobreposição ou de solidariedade de edificações as quais passam a ser enfrentadas sob nova perspectiva no âmbito municipal, resultando, não só agora na possibilidade de concretização dos anseios das comunidades alojadas em construções tidas anteriormente como irregulares quanto à posse e seus respectivos direitos reais de uso referentes à propriedade habitada, mas também forçam a uma nova postura do Poder Público tanto Executivo quanto ao Legislativo de envidarem esforços na construção e realização de políticas públicas pertinentes a cada esfera de responsabilidade de poder, a fim de atender essas comunidades marginalizadas.

Dessa forma, torna-se necessário, para fins de uma melhor compreensão da matéria, a realização de uma análise sistêmica dos principais Institutos legais que versam sobre a regularização urbana em nossos municípios. Sendo assim, realizaremos a análise em conjunto da Constituição Federal, da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecido como "Estatuto das Cidades", pois entendemos ser o principal marco legal para o desenvolvimento das cidades, após a promulgação de nossa Carta Magna de 1988, onde originam princípios e diretrizes fundamentais, estabelecendo as normas de ordem pública e interesse social, a fim de regular o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, em razão da legitimação do direito de laje e por fim a análise o plano Diretor da cidade de Dois Irmãos.

O Estatuto das Cidades é de extrema importância, pois regulou aos municípios a criação dos planos diretores, através da obrigatoriedade de instituição de lei municipal, a fim de prescrever as regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento da cidade.

Nesse sentido, a fim de atingir o objetivo geral será realizada a análise conjunta do Plano Diretor do município de Dois irmãos quanto à observância da garantia das funções sociais da cidade e da propriedade presentes no Estatuto da Cidade, a fim de promover, através do Direito

a Laje, constante na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a realização da função social da propriedade, especialmente através da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Com o intuito atingir os objetivos propostos, o presente trabalho está estruturado em quatro seções, a contar por esta introdução. Na segunda seção, faz-se uma análise do referencial teórico, iniciando através da recuperação da evolução histórica de construção da municipalidade no Brasil, o Estatuto das Cidades e a sua repercussão nos municípios e o Plano Diretor nos Municípios. Logo após, na terceira, analisaremos os dados referentes à cidade de Dois Irmãos, o do Plano Diretor do Município de Dois Irmãos e as alterações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Por fim, apresentamos as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com o advento da Constituição de 1988, através da restauração do Federalismo, ocorreram significativas mudanças na esfera Municipal, resultando na descentralização administrativa e política, gerando uma nova redistribuição tributária para os Municípios, os quais passaram a gerenciar suas das receitas, em razão de suas novas competências tributárias adquiridas, resultando, por consequência, em tese, de uma maior participação e controle por parte da comunidade sobre o poder Executivo (representado pelo Prefeito) e pelo Poder Legislativo (através de seus vereadores), visando o incremento da busca do pleno exercício da democracia na esfera local.

Com essa autonomia política prescrita em nossa Carta Magna, os municípios passaram a ter capacidade de autogovernar, organizando suas atividades, executando serviços diretamente ou indiretamente através de terceiros, além da capacidade de autonomia financeira instituindo e arrecadando seus próprios tributos, aprovando e executando seu próprio orçamento, em virtude da conquista da autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, possibilitando, através da participação ativa da comunidade, o exercício pleno de participação política-democrática.

Surge, então, o Estatuto das Cidades e, por consequência, a exigência legal para que as cidades com mais de 20.000 habitantes, elaborem o seu Plano Diretor a fim de ambos instrumentos legais convergirem para a implementação, estruturação e efetivação de políticas públicas que atenuem o crescimento urbano desordenado, propiciando não só a cidade de forma geral, mas também às comunidades carentes, um novo horizonte na busca de legitimação de seus direitos, os quais passaram ao longo dos anos a serem esculpidos em nossa legislação pátria, propiciando a saída da informalidade desses moradores e, por consequência, à concretização da função social da propriedade e da cidade, em respeito à dignidade humana, através da efetivação do direito à moradia digna e legal.

2.1 O Estatuto das Cidades e a sua repercussão nos municípios

O Estatuto das Cidades, através da Lei n. 10.257, define as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 habitantes, visando o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como a Gestão democrática, pois com base no Estatuto cabem aos municípios a autonomia e a responsabilidade pela formulação e gestão da política urbana, conforme preconiza o texto Constitucional, visando o

desenvolvimento das funções sociais das cidades e a garantia de bem-estar de seus habitantes, através da obrigatoriedade da construção do Plano Diretor aprovado pelo Poder Legislativo Municipal a fim de instituir no ordenamento jurídico local, valioso instrumento de defesa nos interesses da sociedade, conforme os artigos da Constituição Federal a seguir:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
> § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988)

Assim, as alterações legislativas trazidas com esses novos instrumentos legais trouxeram grandes avanços que resultaram em importantes instrumentos a serem aplicados, conforme a necessidade da comunidade de cada do município, proporcionando um olhar diferenciado, ao caso concreto analisado, bem como sua respectiva exigência. Nesse contexto, os novos instrumentos ao serem aplicados, visam ordenar e redistribuir os custos e benefícios de produção nas cidades, bem como regrar os recursos tributários municipais, tendo o IPTU como o mais significativo instrumento orçamentário de aplicação, previsto no art. 182, § 4º, da Carta Magna, impondo penalidades para combater a ociosidade de grandes terrenos urbanos já dotados de infraestrutura, através do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e a utilização do IPTU progressivo no tempo como último ato até a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Para atender esse fim, o Estatuto trouxe ao poder público instrumentos de direito disponíveis, visando atender os mais diversos casos concretos a serem enfrentados pela administração municipal, entre os instrumentos são: Direito de preempção, Direito de superfície, Consórcio imobiliário, Instrumento para estimular a preservação do patrimônio histórico, ambiental e social e Instrumentos de gestão e recuperação da valorização imobiliária, pois muitas cidades no Brasil possuem terrenos grandes ociosos, já dotados de infraestrutura, os quais causam a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Dessa forma, torna-se fundamental a aplicação desses instrumentos como forma de evitar o uso incorreto da propriedade, pois os imóveis ociosos deveriam passar para a administração pública, a fim de servirem como instrumentos de ampliação de áreas públicas para serviços e equipamentos, com o objetivo de serem utilizados pelo poder público para garantir terrenos para construção de edificações públicas entre elas escolas, postos de saúde,

praças e afins, todos com objetivo de atingirem e contemplarem uma habitação de interesse social.

Nesse contexto, o Estatuto das Cidades contribuiu sobremaneira para o surgimento de instrumentos jurídicos e políticos a fim de servirem a serviço da indução do desenvolvimento, porém realizando a separação entre o direito de propriedade (interesse privado) e o direito de construir (vinculando ao interesse coletivo e à função social definida para a propriedade).

2.2 O Plano Diretor nos Municípios

Em razão da Constituição Federal de 1988 prescrever, através do Estatuto da Cidade, a construção e implementação dos Planos Diretores no âmbito da municipalidade, definindo este expediente legal como sendo um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, tendo por objetivos centrais o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de sua comunidade. Assim, em respeito restrito ao "espírito" da Lei, os planos diretores devem partir de uma leitura da e pela cidade, através do estabelecimento de um diagnóstico real do referencial urbano da cidade, onde deverá elencar de forma precisa e detalhada os problemas a serem enfrentados e suas potencialidades, bem como devem traçar e determinar os objetivos e as estratégias para transformar e aperfeiçoar sua realidade social-urbana, apresentando várias propostas que objetivem estruturar a futura organização espacial dos usos do solo urbano, tanto nas redes de infraestrutura quanto de elementos fundamentais da conjuntura urbana seja a curto, médio e/ou longo prazo.

Assim, é necessário que os municípios realizem uma ampliação das definições na construção dos planos diretores, estabelecendo as normas e diretrizes para todas as políticas públicas, bem como a busca da resolução de todos os problemas do município. Por vezes, é imperioso atentar-se para que o plano diretor não se torne um documento construído de maneira tradicional e que apresente apenas um emaranhado de diagnósticos científico, apresentando a questão geográfica, social, econômica, política e administrativa da cidade fora da realidade urbana e social existente no município. Tende-se a ocorrer esse tipo de feitura de Plano Diretor quando este instrumento legal, que deveria ser construído por todos, passa a ser monopolizada a sua construção, ficando sua elaboração apenas nas mãos de ditos "especialistas", engenheiros e arquitetos, tendo uma ínfima participação na sua construção advinda da comunidade local, resultando em inúmeras intenções sem meios de concretizá-las, as quais não contemplam a verdadeira realidade social de seus munícipes, pois não apresentam os mecanismos concretos

para o enfrentamento dos problemas reais vividos no seio da comunidade, principalmente os problemas da população que vive às margens da sociedade e que é a mais necessitada de assistência, a qual deve ser efetivada através de políticas públicas oriundas da Administração Municipal.

Por essa razão, muito planos diretores de diversas cidades de nosso país prescreveram no papel uma sociedade ideal e perfeita, criando uma ilusão se compararmos com a realidade social de toda a comunidade existente, principalmente àquela marginalizada, pois os planos diretores que são muito abrangentes contribuem para o crescimento da utopia e o descrédito do planejamento urbano no País, além de irem na contramão de seu fim que é promoverem a inclusão e ocupação racional dos espaços urbanos.

Para resolvermos esse hiato entre realidade formal e material é necessário que o Plano Diretor seja amplamente participativo em todo seu processo de construção, estabelecendo diretrizes de orientação divididas em três eixos sendo, a Inclusão territorial, a Justiça social e a Gestão democrática. Nessa nova perspectiva, o plano diretor deixa de ser um documento tecnicista elaborado por uma série de especialistas, para se constituir através de um processo político e participativo, exigindo que para a sua construção toda a sociedade municipal se mobilize para discutir e estabelecer os caminhos necessários para um projeto inclusivo e participativo no desenvolvimento dos municípios.

2.2 A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 – O Direito de Laje

A nova lei disciplinou a definição do direito real de laje, o qual contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base, possibilitando a criação de matrículas separadas para cada construção, conforme preconiza as alterações legislativas apresentadas nos seguintes artigos da referida Lei:

> ‘Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.
> § 1o O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.
> § 2o O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

> § 3o Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor.

Essa inovação jurídica, atualmente existente, no seio da legislação pátria, proporciona ao proprietário, dessa construção-base, a possibilidade de regularização quanto à cedência da superfície superior ou inferior de sua construção, a fim de que o titular da laje mantenha uma unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. Por outro lado, o referido titular da laje, por sua vez, responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade, que será constituída em matrícula própria.

Destaca-se ainda, que a nova lei permitiu ao titular da laje ao ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje crie a formação de outras lajes com diferentes titulares, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.

Por óbvio, o direito real sobre a laje, instituído no Código Civil, não se confunde com o direito de propriedade. A lei estabelece que os titulares da laje poderão dela usar, gozar e dispor, não concedendo todos os direitos inerentes à propriedade.

Ademais, o titular da laje, consoante se depreende do §4º do artigo 1.510-A do Código Civil, não terá direitos sobre as "áreas comuns" do imóvel.

> § 4o A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

Nesse prisma, ocorre que a própria noção de "laje" já enseja a independência entre a unidade base e a construção da superfície ou do subsolo. Se assim não fosse, estaríamos diante de uma extensão da propriedade, o que não iria requerer regramento próprio e criação de um novo direito real, tendo em vista que qualquer nova construção estaria incorporada, sob o viés legal, no direito de propriedade. Assim, nos termos do caput do art. 1.510-A, "o proprietário de uma construção-base poderá ceder à superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo". O § 1º complementa, informando que "o direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base".

Independentemente da distinção entre o direito real de laje e o direito de propriedade, caso haja o interesse do titular da laje em alienar sua unidade, o titular da construção-base e os titulares das demais lajes, necessariamente nessa ordem, terão o direito de preferência na aquisição, em condições idênticas a terceiros.

Havendo omissão por parte do alienante, poderá o titular da construção-base ou o titular da laje, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação e desde que deposite o respectivo preço. No que tange ao regramento de convivência e regulamentação de despesas, o artigo 1.510-C estabelece a aplicabilidade de normas dos condomínios edilícios, esclarecendo a lei que as proporções que cada titular pagará venham a ser delineadas por contrato.

Cabe salientar que, conforme aduzido pelo professor Pablo Stolze Gagliano, referido direito real de laje poderá ser adquirido por meio de usucapião, respeitado o regramento específico:

> Por fim, interessante serão os reflexos do novo regramento no Direito de Família, na medida em que não é incomum o titular da construção original ceder a unidade sobrelevada a um parente, que passa a exercer direito sobre a unidade autônoma. Dependendo da circunstância, poderá, até mesmo, operar-se a aquisição do direito real de laje por usucapião, observados os requisitos legais da prescrição aquisitiva. E mesmo que a cessão seja gratuita, a título de comodato, se o cessionário passa a se comportar como titular exclusivo da laje, alterando o seu 'animus' e a própria natureza da posse precária até então exercida, poderá, em nosso sentir, consolidar o seu direto sobre a construção sobrelevada (direito real de laje), mediante usucapião, contando-se o prazo de prescrição a partir do momento em que deixa de se comportar como simples comodatário, por aplicação da regra da 'interversiopossessionis".

Nesse prisma, o direito real de laje, em tese, remete ao direito de superfície, em razão de ter como pressuposto a cisão da propriedade em duas, como consequência da construção ou plantação em terreno alheio. É possível afirmar ao estabelecer a comparação do que antes era previsto na legislação e as transformações de direitos ocasionadas pelas novas alterações trazidas pela legislação, que no direito real de laje, antes tínhamos, de certa forma, algo relativizado, pois essa modalidade de direito de superfície, desde 2001, já havia construção nesse sentido na legislação brasileira, pois, na prática, o "direito" era informalmente intitulado de "venda da laje", pois a laje, no caso, nada mais é do que o piso da nova construção de dois ou mais pavimentos, especialmente fabricada para este fim, que será alienada para um terceiro, denominado superficiário, o qual, assim, adquirirá o direito de usar, gozar e edificar naquele espaço, além da possibilidade de oneração e de disposição do direito.

Nesse contexto, o direito real traz para a realidade a implantação de fato e de direito na legislação dos usos e direitos que passam a ser garantidos aos moradores das lajes, como forma

de se tornar ainda mais eficiente o uso de um terreno já ocupado, bem como proporcionar o aumento ordenado do número de pessoas que possam utilizar, agora amparados na legislação pátria, adequadamente o solo, possibilitando maior ganho social e a diminuição dos custos na construção de moradias independentes.

3. O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE DOIS IRMÃOS E ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017

Com o crescimento vertiginoso em todo Brasil da população tivemos entre os resultados mais impactantes sobre a municipalidade tanto das grandes como nas pequenas cidades a formação de bolsões de miséria, fruto da industrialização e a emigração para os centros urbanos, forçando a expansão das cidades, com o surgimento dos grandes aglomerados residenciais, exigindo que as demandas por espaços edificáveis tornem-se uma realidade diária.

Como consequência desse inchaço urbano ocorreu o incremento de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, em total desrespeito ao direito do urbanismo, despidos de quaisquer infraestruturas e incapazes de proporcionar moradia digna à população mais carente.

3.1 A Cidade Analisada e seus dados

A cidade de Dois irmãos[2] possui 30.472 habitantes, ocupando a 72º posição no Estado do Rio Grande do Sul em termos populacionais, tendo PIB em 2014, a preço de mercado: R$ 1.495.884.000,00. Elevado à categoria de município com a denominação de Dois Irmãos, o distrito foi desmembrado de São Leopoldo pela Lei Estadual nº 3823, de 10 de setembro de 1959. Na época, o distrito abrangia Dois Irmãos, Morro Reuter e Santa Maria do Herval. O Município possui um hospital, oito Postos de saúde e 15 escolas municipais e duas estaduais. Dois Irmãos é denominada "Portal da Serra". Município de colonização alemã ainda preserva a característica original de região agrícola, com o domínio de pequenas propriedades voltadas à policultura. O caminho dos encantos da Rota Romântica leva a Dois Irmãos. Lugar com boa qualidade de vida e um povo pacífico e trabalhador, onde a história, o turismo e o desenvolvimento caminham juntos.

Ao compararmos o município de Dois Irmãos em relação ao nosso Estado e principalmente em relação ao nosso País, podemos constatar que está em uma posição muito positiva e confortável em relação ao desenvolvimento e qualidade de vida, pois as políticas públicas realizadas no âmbito municipal desde a emancipação impulsionaram o crescimento em termos gerais do Município de Dois Irmãos, pois foram políticas públicas voltadas com ênfase na educação, na geração de emprego e por consequência levaram na última década uma qualidade de vida que leva à longevidade sua população.

Sendo assim, é possível constatar que somente através do investimento em políticas públicas que impulsionem o crescimento e desenvolvimento de nossas cidades é que

[2] Fonte: http://www.doisirmaos.rs.gov.br/doisirmaos/aspectos-gerais/>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

alcançaremos uma cidade essencialmente legal, inclusiva e desenvolvida, pois um povo com formação e conhecimento cresce e se desenvolve, bem como ao ambiente em que reside. Dois Irmãos é circundada pelos municípios de Morro Reuter, Sapiranga, Campo Bom, Novo Hamburgo e Estância Velha.

Embora cercado pelo município de Novo Hamburgo que possui grandes problemas sociais, os índices da cidade de Dois Irmãos são melhores e superiores dos que os do Estado e de União. Dois Irmãos conseguiu superar a marca de crescimento demográfico do Brasil, pois sua população entre 2000 e 2010 cresceu a uma taxa média anual de 2,08%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. No período entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 5,78%, enquanto que no Rio Grande do Sul a taxa foi de 1,21% e no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período. É interessante destacar que os dados trazidos acima comprovam que embora o Município tenha crescido muito além dos percentuais apresentados em nosso Estado e País não houve queda na qualidade de vida de seus moradores locais, nem nos indicadores sociais.

Pelo contrário, todos indicadores aos quais o Município foi submetido que denotam melhorias na qualidade de vida da população. Outro dado importante que se faz necessário referenciar que o IDHM passou de 0,535 em 1991 para 0,676 em 2000 – com uma taxa de crescimento de 26,36%. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,216), seguida por Longevidade e por Renda.

3. 2 As implicações do Direito de Laje no Plano Diretor do Município de Dois Irmãos

No decorrer dos anos, as legislações tiveram que aprimorar os institutos para proteção do uso, gozo e fruição da propriedade frente à realidade social de nosso País, passando a uma configuração atual do direito de propriedade com a ideia de função social, como alerta César Fiuza:

> "Atualmente, a propriedade tem-se entendida vinculada a sua função social, embora a ideia em si não seja nova. Se um indivíduo pode dizer-se dono de algo, é porque os outros indivíduos não o são. A propriedade existe em função das outras pessoas. Ninguém é dono de nada, a não ser que viva em sociedade. E é a sociedade que se deve render tributos."

Nesse contexto, surge a necessidade do Estado em desenvolver, através de uma nova política de regularização fundiária urbana, instrumentos legais que possibilitem e autorizem os municípios a criarem procedimentos de regularização fundiária urbana, a fim de expandir as possibilidades de acesso da população, principalmente de baixa renda, à moradia digna e regular

frente aos ditames legais existentes. Nessa perspectiva, um dos requisitos foi a legitimação da posse, ou seja, regularizar, o que conhecemos popularmente chamado de “direito de laje”.

O “Direito de Laje”, por mais estranho que para algumas comunidades interioranas ainda possa parecer é comumente aceito nas grandes e médias comunidades, sendo caracterizado pela venda de um morador primitivo a outrem do “direito” de construir uma nova moradia sobre a laje da casa anteriormente constituída. Esse tipo de moradia, instituída primeiramente nos grandes centros de nosso país, aos poucos, foi se estendendo para a realidade social de municípios brasileiros, tendo relação direta com o problema habitacional que assola, atualmente, não só municípios de grande porte, mas também de médio e pequeno tamanho, resultando na formação das mais variadas favelas existentes em nosso país, as quais, de maneira direta, impactam nossos municípios não só no que tange à urbanização, mas em toda complexidade de serviços que a Administração Pública Municipal necessita implementar, a fim de buscar o atendimento de necessidades básicas desses novos moradores, pois, conforme observamos historicamente, as cidades brasileiras se desenvolveram, principalmente nos grandes centros, em um crescimento desordenado, em que os municípios, através de suas administrações, não foram capazes de criar políticas públicas que conseguissem acompanhar o crescente populacional.

Essa ineficiência da administração tanto na esfera federal, estadual e municipal na criação de moradias, principalmente, para as famílias de baixa renda forçou a população carente a se instalar em grandes aglomerados urbanos, locais onde, mesmo com o implemento de programas como *Minha Casa, Minha Vida* que mudou significativamente a vida de milhares de brasileiros, há, ainda, grande exclusão social, nutrida pela informalidade e irregularidade no plano habitacional.

Nessa busca de acesso à moradia, esses moradores, usando dos recursos disponíveis, composto do binômio - espaço habitacional e custos na construção da moradia –esses cidadãos, por questões econômicas são forçados a se adaptarem.

Fruto desse fator social em constante crescimento surge, assim, Direito de Laje, trazendo uma inovação ao considerar como forma de moradia independente, mas compartilhada em sua essência, enquanto direito real.

Essa modalidade de habitação, iniciada no âmbito das favelas, cresce diuturnamente, tornando-se uma realidade não mais pertencente as grandes capitais brasileiras, mas, hoje, já abarca, em âmbito nacional, inúmeras cidades de nosso país, como por exemplo a cidade de Dois Irmãos.

Nesse contexto passamos a analisar o Plano diretor de Dois Irmãos, o qual foi criado no ano de 2006, a partir da Lei nº 2.375/2006, tendo sua elaboração conduzida pelo Poder Executivo articulado, na época, com a sociedade civil doisirmonense, através de debates e negociações que envolveram a comunidade e empresários representantes do setor imobiliário e demais segmentos a fim de regular o uso do solo, bem como estabelecer a função social da propriedade e da cidade de Dois irmãos, tendo como principais aspectos a serem analisados, os seguintes artigos que retratam a busca pela função da democratização social da cidade e da propriedade:

> Art.2º - O Plano Diretor Municipal de Dois Irmãos – PDMDI é o instrumento de Planejamento Técnico, Administrativo e Político que orienta o desenvolvimento sustentável das ações dos agentes públicos e privados, nos espaços urbano e rural, do território municipal.
> Art.3º - O PDMDI tem por fundamento básico a sustentabilidade da cidade com vistas:
> **I - a garantir as funções sociais da cidade e da propriedade;** *(grifo nosso)*
> II - a proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural;
> III - a proteção e preservação do ambiente natural;
> IV - ao ordenamento do uso do solo dos espaços urbano e rural;
> V - ao incentivo as atividades econômicas diversificadas nos meios urbano e rural;
> **VI - a democratização da gestão da cidade.** *(grifo nosso)*
> Art.4º - Para os fins desse Plano e da legislação pertinente, considera-se sustentabilidade o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.
> Art.5º - O PDMDI tem por princípio que a propriedade urbana cumpra a sua função social quando os direitos a ela inerentes são exercidos de maneira compatível com os interesses públicos e coletivos, especialmente mediante:
> I – a compatibilização do seu aproveitamento e utilização da propriedade com a capacidade de atendimento da infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos;
> II – a sua compatibilização com a preservação, a proteção e a recuperação da qualidade do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural;
> III – o adequado aproveitamento dos vazios urbanos e dos terrenos subutilizados;
> IV – a sua utilização e aproveitamento compatíveis com a segurança e saúde dos usuários e população vizinha;
> V – a recuperação da valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular.
> Art.6º - Constituem os objetivos do Plano Diretor Municipal:
> I – ordenar o espaço físico do Município, orientando a expansão do núcleo urbano e preservando áreas não apropriadas para usos urbanos;
> II – garantir condições adequadas de infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo, para atender as demandas da área urbana;
> III – preservar e valorizar o patrimônio cultural e natural do município e proteger o meio ambiente através do controle do uso do solo e utilização de instrumentos da política urbana;
> **IV – promover a realização da função social da propriedade, especialmente através da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.** *(grifo nosso)*

> V - ordenar o território para pleno desenvolvimento das atividades econômicas do município.
> **VI – adotar políticas públicas que promovam e ampliem a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, buscando a participação e inclusão de todos os segmentos sociais.** *(grifo nosso)*
> VII – compatibilizar a hierarquia do sistema viário com o desenvolvimento atual e futuro da cidade.

Através da análise dos artigos selecionado do Plano Diretor do Município de Dois Irmãos é possível identificar que o referido instituto legal foi realizado no ano de 2006, ou seja, após a criação do estatuto das cidades, já se adequando as novas diretrizes propagadas pelo Ministério das Cidades. Embora, ainda, apresente em sua essência traços de um Plano Diretor tradicional que expressa intenções e objetivos a serem concretizados, tendo descrições de normas e diretrizes para todas as políticas públicas a serem implantadas, inclusive as de desenvolvimento econômico e social, como saúde, emprego e cultura é possível identificar em vários artigos do Plano Diretor de Dois Irmãos a remição "ao espírito" de uma gestão democrática, mesmo que de forma ainda tímida, bem como a promoção da realização da função social da propriedade, especialmente através da busca da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, além do incentivo à adoção de políticas públicas que promovam a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a participação e inclusão de todos os segmentos sociais.

Porém, o município de Dois irmãos apresenta um crescente problema a ser enfrentado diferente da realidade do ano de 2006, época da criação de seu plano diretor, que é a imigração clandestina, resultando em invasões de áreas verdes, localizadas às margens do Município, provavelmente, em razão de ser uma cidade considerada rica, com boa qualidade de vida e infraestrutura satisfatória. O município, ainda, possui uma excelente educação e segurança, além de um mercado de trabalho promissor. Diante desses fatores, muitas pessoas são atraídas para a cidade em busca de melhores condições de vida.

Vale destacar que o Município de Dois irmãos, por questões geográficas, está cercado de municípios que enfrentam sérios problemas financeiros, sociais e urbanos que, antigamente, ostentavam as mesmas qualidades de vida que atualmente Dois Irmãos sustenta. Com essa perspectiva social favorável, torna-se muito atrativo a vinda de famílias, as quais, em muitos casos, começam a se instalar de forma irregular aos arredores ou na divisa entre os municípios, pois não conseguem adquirir imóveis, pois o custo é muito alto e não conseguindo comprar, passam a invadir áreas verdes e construir casas de forma irregular formando pequenos

loteamentos clandestinos que crescem a cada dia e se não houver uma intervenção da administração pública municipal vão aos poucos se tornando loteamentos irregulares.

A área que norteia o presente estudo versa sobre a invasão localizada na Estrada Campo Bom, estrada que liga a cidade de Dois irmãos à cidade de Novo Hamburgo e à cidade de Campo Bom além de levar até a RS-239. É um local de morros, essencialmente rural, porém para a Prefeitura Municipal é considerado para fins de imposto como área urbana. Além da invasão há apenas propriedades rurais neste local que são cortadas pela Estrada Campo Bom que servem para o plantio, cultivo do mato de acácia, apicultura, ovinocultura, avicultura e suíno cultura, além do plantio de outras ordens que servem para a subsistências das famílias de colonos que ali possuem as terras.

Em meio essa zona rural, pela proximidade dos acessos, em razão de estar localizada próxima a divisa, em uma área pertencente à Prefeitura, considerada "área verde", associada a falta de fiscalização da prefeitura começou as construções, primeiramente com uma barraca, após uma casinha de madeira, uma laje construída duas, três e foi indo e se instaurou uma invasão que a cada dia cresce mais. Como a grande maioria da população de Dois Irmãos está localizada na área central esse "problema" passou de certa forma desapercebido nos últimos anos, porém em razão de primeiramente começarem a ocorrer assaltos e saques as plantações, furtos e abates de animais pertencentes aos colonos e localizados próximos aos locais de invasão e depois ataques na área central além do surgimento de graves problemas de meio ambiente fizeram que toda a comunidade entrasse em um estado de alerta, fomentando a população a participar, interagir e a cobrar os poderes constituídos da cidade a fim de começarem a encarar e reconhecerem que algo deveria ser feito em relação as invasões que estavam ocorrendo, pois como sabemos, embora alguns malfeitores tenham se utilizado desses locais para perpetrarem diversos tipos de crimes e se esconderem a grande maioria da população que está inserida naquelas invasões são pessoas de bem que necessitavam urgentemente de apoio dos poderes constituídos e de toda comunidade.

Assim, ao cotejarmos o Plano Diretor com a realidade social atual estampada na cidade de Dois Irmãos é possível identificar que o referido Plano já não contempla mais os anseios sociais, principalmente, ao levarmos em conta as construções em lajes presentes tanto em locais já regularizados ou em locais que ainda se apresentam de forma irregular.

Diante disso, constatamos que se torna necessário à realização de uma atualização do Plano Diretor de Dois Irmãos, a fim de atender a atual demanda urbanística da sociedade, bem como objetivar e se adequar as inovações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 com a nova realidade social imposta diferente daquela do ano de 2006 quando foi elaborado.

Tais alterações visam à inclusão social das comunidades mais carentes, através de políticas de promoção à Justiça social e de acesso às comunidades mais carente aos benefícios do desenvolvimento urbano.

Ainda, as novas alterações do Plano Diretor de Dois Irmãos deverão levar em conta os instrumentos de Inclusão territorial, a fim de assegurar as comunidades carentes o acesso a terra urbanizada e bem localizada, pois somente é possível ocorrer justiça social através de uma distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano, através de uma Gestão democrática a qual incentive a participação cidadã em sua concepção, execução e na fiscalização das políticas urbanas, principalmente no que tange a elaboração das mudanças no Plano Diretor, deixando de ser apenas um instrumento de regulação de uso do solo para estabelecer a função social da propriedade e da cidade, pois é através da macroparticipação das pessoas que será possível impactar os processos de políticas públicas locais, iniciando a mudança e transformação da realidade de Dois Irmãos, visando conscientizar a comunidade em geral sobre a importância de enfrentar os problemas que estão ocorrendo e da necessidade de inserir as comunidades mais carentes em todo contexto social municipal de direitos, deveres e garantias sociais.

Sendo assim, concluímos que é de suma importância da criação de um novo Plano Diretor para o município de Dois irmãos, pois se torna necessária sua revisão, pois é através dele que deve ocorrer a definição das áreas e dos usos nos quais vão incidir os instrumentos de gestão da valorização da terra, bem como as regras de sua aplicação a fim de promover a regularização fundiária urbana que esteja em sintonia com a nova realidade da cidade, entre elas, as construções de sobreposição ou de solidariedade de edificações, impondo ao novo estatuto uma análise sistêmica dos principais Institutos legais a fim de convergirem para a implementação, na prática, de políticas públicas que atenuem o crescimento urbano desordenado, propiciando às comunidades carentes, desses locais, um novo horizonte na busca de legitimação de direitos, através da efetivação de direitos esculpidos em nossa legislação pátria, a fim de que haja, na prática, o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo analisar as alterações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, especificamente em relação ao Direito de Laje, em conjunto com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do município de Dois Irmãos/RS, como instrumentos de efetivação da regularização fundiária e, por consequência, promoção da função social da cidade e da propriedade. Analisamos as implicações trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a qual passou a alterar, significativamente, os procedimentos de regularização fundiária urbana, resultando em uma nova realidade jurídica a ser enfrentada no seio da municipalidade, pois impõe a uma atualização dos atuais Planos Diretores, a fim de contemplarem a legitimação das construções de sobreposição ou de solidariedade de edificações.

Para elaboração dos novos Planos Diretores em sintonia com as inovações legislativas é necessária uma análise sistêmica dos principais Institutos legais a fim de convergirem para a implementação, na prática, de políticas públicas que atenuem o crescimento urbano desordenado, propiciando às comunidades carentes, desses locais, um novo horizonte na busca de legitimação de direitos, através da efetivação de direitos esculpidos em nossa legislação pátria.

Diante deste contexto, indicamos a necessidade da elaboração de um novo Plano Diretor para a cidade de Dois Irmãos com a participação de todos os segmentos sociais para a realização de sua construção, aliada a uma gestão pública municipal eficiente e inclusiva, para contemplar a realidade social atual existente na comunidade com as novas mudanças legislativas, como o advento do reconhecimento do direito de laje, pois ao contrário do direito de superfície por sobrelevação, tornou-se, por seus atributos legais e sociais, perene tanto pelo viés de política habitacional de regularização urbana.

Da mesma forma, quanto à abrangência e importância social, a regularização obtida com o reconhecimento do Direito de Laje é de suma importância não só para os munícipes da cidade de Dois irmãos, pois não se extingue com o transcurso de prazo ou advento de termo, visto a redução definitiva do direito de propriedade do titular, o qual perderá algumas faculdades jurídicas sobre a área do objeto do novo direito a ser instituído a favor de outrem, porém, por outro lado, os ganhos para a coletividade são consideráveis, seja para as administrações municipais no que versa quanto à questão de regularização e arrecadação de impostos, seja, está sim muito mais significativa, no contexto social, dos adquirentes a realização do sonho de

regularização da propriedade para milhares de pessoas carentes, as quais passam a ter asseguradas seus direitos quanto à propriedade e, por consequência, à concretização da função social da propriedade e da cidade, bem como o respeito à dignidade humana, através da efetivação do direito à moradia digna e legal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELIMOTTE, Giovanna Alves. **Direito de Laje**. Disponível em http://www.umdoistres.com.br/artigos/outubro2012/direito.htm. Acessado em 14.03.2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao. htm>. Acesso em 10 mar. 2018.

BRASIL. (MINISTÉRIO DAS CIDADES). Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2006.

BRASIL. Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em 10 mar. 2018.

FIUZA, César. Direito Civil: curso completo. 16ª ed. Revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte. Del Rey, 2013. p. 954.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO. Manual de Direito Civil. São Paulo: Saraiva. 2017.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, **Novas Tendências do Direito do Urbanismo**, Almedina, 2012, 2º Edição.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS. Disponível em<http://www.doisirmaos.rs.gov.br/noticias/faca-sua-doacao-ate-30122016-ao-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-ao-fundo-municipal-do-idoso/> Acesso em 12 mar 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em<www.participa.rs.gov.br > Acesso em 12 mar 2018.

CAMARA DE VEREADORES DE DOIS IRMÃOS. Disponível em<http://www.doisirmaos.rs.leg.br/noticias/tribuna-popular-convite-para-reuniao-com-a-comunidade-de-dois-irmaos> Acesso em 12 mar 2018.

DADOS ESTATÍSTICOS. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/3051>. Acesso em: 20 e 21 de abril de 2018.

PORTAL G1 BRASIL.Consulte o IDHM do seu município. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/idhm-2013/platb/> Acesso em 21 de abril de 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
POLO SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

Juliana Silva do Amaral

CONTROLE INTERNO E DEPARTAMENTO PESSOAL: AS TAREFAS PERTINENTES A ADMISSÃO DE PESSOAL

FURG
Santo Antonio da Patrulha
2018

Juliana Silva do Amaral

CONTROLE INTERNO E DEPARTAMENTO PESSOAL: AS TAREFAS PERTINENTES A ADMISSÃO DE PESSOAL

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande - FURG como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal. Área de concentração: Controle Interno.

Orientadora: Flavia Czarneski

SUMÁRIO

RESUMO....4

INTRODUÇÃO....5

1 O CONTROLE INTERNO....6

1.1 Classificação de Controle Interno....7

2 DEPARTAMENTO PESSOAL....9

2.1 Documentos Admissionais....10

2.2 Registros dos Empregados....11

2.3 Folha de Pagamento....11

2.4 Rescisão Contratual....12

3 METODOLOGIA....12

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS....13

CONSIDERAÇÕES FINAIS....16

REFERÊNCIAS....17

CONTROLE INTERNO E DEPARTAMENTO PESSOAL: AS TAREFAS PERTINENTES A ADMISSÃO DE PESSOAL

RESUMO
As rotinas de trabalho do Departamento Pessoal de uma organização são importantes porque estabelecem obediência às normas legais, e agregam valores de forma que proporcionam maior segurança e seriedade no seu desenvolvimento. Este estudo tem como principal objetivo analisar a relação existente entre os setores de Departamento de Pessoal e Sistema de Controle Interno, bem como a correlação das tarefas pertinentes a admissão de servidores, em uma Prefeitura Municipal do Litoral do RS. Para a realização deste trabalho foram analisados os apontamentos emitidos pelo TCE/RS, através dos relatórios de auditorias do Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal. Dentre os resultados encontrados a falta de planejamento e controle causa rotatividade de pessoas nas funções, o que se torna prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações, por isso que a especialização é imprescindível para o bom funcionamento do sistema na gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: departamento pessoal; controle interno; planejamento; qualificação.

ABSTRACT
The workflows of an organization's Personal Department are important because they establish compliance with legal norms, and add values in a way that provides greater security and seriousness in their development. This study has as main objective to analyze the relationship between the departments of Personnel Department and Internal Control System, as well as the correlation of tasks pertinent to the admission of servers, in a Municipality of Litoral do RS. For the accomplishment of this work the notes issued by the TCE / RS were analyzed, through the reports of audits of the Computerized Audit System of Personnel. Among the results found, the lack of planning and control causes the rotation of people in the functions, which is detrimental to learning and causes disruptions to the efficiency of operations, which is why specialization is essential for the proper functioning of the system in public management.

KEY WORDS: personal department; internal control; planning; qualification.

INTRODUÇÃO

As rotinas de trabalho do Departamento Pessoal de uma organização são importantes porque estabelecem obediência às normas legais, e agregam valores de forma que proporcionam maior segurança e seriedade no seu desenvolvimento. De acordo com a Lei Municipal nº 1414 de 18 de janeiro de 2013, que estabelece a estrutura administrativa, uma das funções do departamento é providenciar os expedientes necessários à admissão e demissão de pessoal, bem como os referentes à sua movimentação interna; auxiliando na adequação dos procedimentos diários de trabalho, e tendo como objetivo analisar e observar as atividades rotineiras. Surge então à necessidade de aperfeiçoar o sistema de Controle Interno, dentro do Departamento Pessoal, para que sejam direcionados os procedimentos de admissão, uma vez que possuem necessidade de serem analisados e autorizados pela controladoria.

Apesar de o Departamento de Pessoal possuir autonomia para a execução das atribuições diárias ainda é necessário que a documentação incluída em Folha de Pagamento passe pelo Controle Interno, para que se obtenha a certificação dos vistos da referida documentação.

É interessante saber quais são as dificuldades e obstáculos que o setor enfrenta no dia a dia, no que diz respeito a assuntos de indicações para servidores começarem a trabalhar na Prefeitura. O acesso e a ocupação dos cargos se dão por meio de indicação, por isso, o presente trabalho tem como foco demonstrar a necessidade do Sistema de Controle Interno, especialmente dentro do Departamento de Pessoal, evidenciando as implantações das diretrizes desse sistema, a fim de prevenir erros e riscos convencionais da administração pública referente às admissões pertinentes do Executivo Municipal.

Portanto, o estudo tem como principal objetivo analisar a relação existente entre os setores de Departamento de Pessoal e Sistema de Controle Interno, bem como a correlação das tarefas pertinentes a admissão de servidores, em uma Prefeitura Municipal do Litoral do RS. Pretende-se identificar os aspectos relativos à auditoria do Controle Interno e seus trabalhos, evidenciando a avaliação dos procedimentos adotados pelo Departamento Pessoal; identificar as atividades desenvolvidas referente à admissão de servidores; verificar como o Controle Interno pode auxiliar nestas atividades do departamento.

Logo, a Prefeitura Municipal de Imbé foi escolhida como local para o estudo, pela facilidade de acesso e pela sua disponibilidade em fornecer as informações solicitadas.

Pressupõe-se que o estudo apresente algumas dificuldades e barreiras setoriais nas quais poderão vir a serem enfrentadas. Com o intuito de melhorar as atividades laborais, através do trabalho dos funcionários tanto do Departamento Pessoal como do Controle Interno, é que se pode prever certas situações e criar estratégias antecipadamente para auxiliar na coordenação destes setores.

1 O CONTROLE INTERNO

O Controle Interno, também chamado de Controladoria, possui a função de proteger o Patrimônio Público, seguindo normas direcionadas a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicações dos recursos públicos, preservando o Gestor Público, de todas as penalidades e ações futuras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público. Segundo Rodil (2000), Controles Internos são todos os processos e rotinas, de natureza administrativa ou contábil, destinados a fazer com que na empresa os colaboradores respeitem e adiram às políticas traçadas pela alta administração; os ativos tenham sua integridade protegida; e as operações sejam adequadamente registradas, em sua totalidade, e nos registros contábeis e fidedignamente retratadas pelas demonstrações financeiras.

Sabe-se que o controle exercido dentro de uma organização, tanto pública como privada, não está relacionado à responsabilidade apenas de um setor ou de uma pessoa, mas sim de todo o sistema, pois se desempenha por uma integração entre funções, cargos e estrutura administrativa dos órgãos.

De maneira geral, Reis (2003, p.165-166), define:

> O controle é a função pela qual a administração e o próprio contribuinte verificam que os propósitos, os objetivos, as metas e os recursos ou insumos a ele destinados, foram, respectivamente, alcançados e devidamente utilizados com eficiência e eficácia, sempre com vistas à preservação da integridade do Patrimônio.

A administração pública utiliza-se dos mesmos conceitos da iniciativa privada, adaptando-os ao setor público fazendo referência, conforme a legalidade exigente do município.

De acordo com Caldieraro (2016, p. 03) o gestor deve planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos, técnicos e materiais colocados a sua disposição, buscando alcançar uma gestão eficiente; os tipos de controle ligados ao nível público dividem-se inicialmente em dois, os quais se encontram atrelados diretamente a sua atuação, sendo: Controle Externo e Controle Interno, estabelecidos pela Lei nº 4320 de 17 de março de 1964.

O Portal Educação (2018) cita que o Controle Externo deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, para que tenha maior grau de independência e efetividade em suas ações. A lei 4.320/64, art. 81, define que o controle externo deverá ser exercido pelo Poder Legislativo, na qual terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego do recurso público e o cumprimento da Lei do Orçamento. Já a Constituição Federal em seu Art. 71, determina o exercício do Controle Externo pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente federado.

O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração Geral, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar em caráter sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas pelo seu órgão executor, no âmbito administração, como também possui um caráter opinativo, pois o gestor pode ou não atender à proposta que lhe foi indicada, ficando sob sua responsabilidade e risco os atos praticados. (TCE – MG 2017)

A atuação do Controle Interno proporciona um serviço de fiscalização significativo na gestão pública, pois garante a adequação das práticas de gestão, garantindo a legitimidade frente aos princípios constitucionais, auxiliando na eficácia e eficiência dos serviços prestados. Para Almeida (2003, p. 63), “O Controle Interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa”.

1.1 Classificação de controle interno

De acordo com Perez Junior (1998, p.71), os Controles Internos podem ser classificados por tais finalidades: controles organizacionais, inclusive a segregação de funções; controles de sistemas de informação e controle de procedimentos.

Para efetivar os procedimentos do Controle Interno são estabelecidas politicas e ações que visam diminuir os riscos que a organização enfrenta e alcançar os objetivos contemplados pela instituição.

De acordo com o TCE - MG (2017), os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de controle de detecção e prevenção diversos como: Procedimentos de autorização e aprovação; segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); controles de acesso a recursos e registros; verificações; conciliações; avaliação de desempenho operacional; avaliação das operações, processos e atividades; supervisão (alocação, revisão e aprovação, orientação e capacitação).

Conforme Resolução nº 936/2012, TCE/RS que dispõem sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências: referente às admissões de pessoal, o Controle Interno deve:

a) se manifestar sobre a legalidade dos atos de admissão de pessoal por concurso, por processo seletivo público e mediante contratação por tempo determinado;

b) se manifestar sobre a legalidade dos atos administrativos derivados de pessoal.

De acordo com Lenser (2012, p. 28) os objetivos do Controle Interno que devem ser exercidos em todos os níveis hierárquicos, resguardando a autonomia e independência da gestão publica, proporcionando uma melhoria contínua dos processos habituais, possuem prerrogativas legais para verificar os departamentos e secretarias, a qualquer momento em que for solicitado, bem como os demais setores dos órgãos públicos.

Kraemer (2008) corrobora que deve ser visto não como meio de fiscalizar os gestores públicos, mas sim como facilitador na sua administração, garantindo melhor aproveitamento dos recursos e também poupando a imagem política do gestor.

2 DEPARTAMENTO PESSOAL

O Departamento Pessoal é parte integrante da estrutura organizacional das empresas, tanto públicas como privadas, é o setor que lida exclusivamente com os processos burocráticos no que diz respeito aos funcionários, na qual têm como suas principais responsabilidades: a contratação, demissão, administração do cadastro, desligamentos, férias, concessão de licenças, afastamento médico, 13° salário, da folha de pagamento do pessoal, entre outros (ALCANDE, 2018, p. 3)

Segundo Marras (2005, p.189):

> O departamento de pessoal (DP) é um dos subsistemas da administração de RH. Tem por objetivo efetivar todos os registros legais e necessários para a administração burocrática exigida pelas práticas administrativas e pelas legislações que regem a relação capital e trabalho.

Segundo Oliveira (2010), o departamento pessoal tem como finalidade “promover o desenvolvimento dos recursos humanos” que pode ser alcançado através do apoio aos funcionários, com isso, demonstram suas habilidades e capacidades, na incrível mudança no mundo dos negócios. Na atualidade, o departamento de pessoal é parte integrante dos recursos humanos da empresa, pois além de cuidar dos registros dos trabalhadores, tem também como função, treinar e orientar a força de trabalho da empresa.

Carvalho (2000) pontua que o departamento pessoal é o setor que executa as tarefas prescritas na lei, regulamentos e normas brasileiras e previdenciárias, registros, contabilidade do funcionário, desde sua admissão até seu desligamento.

O departamento de pessoal é onde fica a ficha de registro dos empregados, no qual se encontra o histórico das principais modificações da sua vida funcional, dentro da organização, bem como qualquer informação sobre a sua lotação. Ainda de acordo com o Carvalho (2000), o departamento pessoal é um fornecedor de serviços de alto valor agregado, pois trabalha ativamente com o serviço burocrático, cuidando da rotina administrativa. É de suma importância que seja administrada por meio de planejamento, organização, direção, coordenação, controle das atividades e certamente com empenho de todos, para que assim a organização tenha todo suporte necessário para prestar seus serviços de forma produtiva e eficaz.

Entre as funções do departamento pessoal destacam-se: admissão; registro dos empregados; folha de pagamento e rescisão contratual.

2.1 Documentos admissionais

Após passar pelo processo de recrutamento e seleção o profissional é encaminhado para o departamento pessoal, para que seja feita a solicitação de todas as documentações necessárias para a realização da contratação do funcionário selecionado, sendo este informado sobre os documentos necessários para sua admissão, tais informações iram alinhar todo o processo admissional, podendo a empresa cadastrar esses funcionários na organização, além de fornecer esses dados para o cadastro do salário família, PIS – Programa de Integração Social, IRRF – Imposto de Renda Retito na Fonte, entre outros. Cordeiro e Mota (2013) destacam a etapa básica para a requisição de documentos, sendo eles:

- Foto (poderá ser digitalizado para o prontuário).
- RG – Registro Geral; CPF – Cadastro de Pessoa Física ; Titulo de eleitor; CNH – Carteira Nacional de Habilitação. Certidão de Casamento ou União Estável (se for o caso).
- Carteira de reservista (sexo masculino).
- Exame médico admissional.
- Comprovante de endereço completo com CEP.
- Certidão de nascimento dos filhos menores de 14 anos.
- Caderneta de vacinação dos filhos menores de 07 anos.
- Comprovante de frequência escolar dos filhos, a partir dos 07 anos de idade, que deverá ser apresentado ao empregador, todo ano, nos meses de maio e novembro.
- Carteira de Trabalho de Previdência Social (CTPS).
- Cartão do PIS/PASEP.
- Comprovante de escolaridade exigida pelo cargo ocupado com registro profissional expedido pelos órgãos de classe.

Assim que, o pré-candidato a vaga entregar a documentação necessária exigida para o ingresso no serviço, será esta analisada pelo responsável do setor e entregue ao Controle Interno, para obter o aval da admissão, referente aos quesitos legais.

2.2 Registros dos empregados

O cadastro dos funcionários tem a finalidade de identificar o trabalhador perante o Sistema da Folha de Pagamento, com número de matrícula único, que ficará registrado no seu assentamento individual, a fim de comprovar seus dados e tempo de serviço. Dantas (2017, p.12) refere-se ao registro de empregados, em que qualquer que seja o sistema adotado pelo empregador, este deverá ser sempre atualizado e numerado sequencialmente por estabelecimento, cabendo ao empregador ou seu representante legal a responsabilidade pela autenticidade das informações nele contidas, pois a vinculação estabelecida entre o empregado e o empregador, sendo que seus dados são mantidos de forma relevante para o exercício profissional.

No Art. 41 da CLT (1943, p. 41) dispõe que, “em todas as atividades será obrigatório para o empregador o registro dos respectivos trabalhadores, podendo ser adotados livros, fichas ou sistema eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho”.

Portanto é extremamente necessário que todas as informações contidas nos documentos de registros dos empregados devem estar sempre atualizadas, cabendo ao empregado a responsabilidade da autenticidade das informações contidas nos documentos informados, como também a qualquer mudança cabe a ele informar ao departamento pessoal.

2.3 Folha de pagamento

É uma das funções desenvolvidas pelo Departamento Pessoal, na qual é feito o cálculo do o salário a pagar, impostos a recolher, entre outros, processos solicitados de direito dos empregados. De acordo com Oliveira (2001, p.65), os principais proventos existentes na folha de pagamento são: Salário, horas extras, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicional noturno, salário-família, diárias para viagem e ajuda de custo, e os principais descontos são: quota de previdência, imposto de renda, contribuição sindical, seguros, adiantamentos, faltas e atrasos, vale-transporte.

Para Fidelis (2008, p. 88) “folha de pagamento é o processo final das informações sobre a remuneração do trabalhador, ou seja, a contabilização dos proventos ou vencimentos brutos que o trabalhador terá de receber em relação aos descontos legais autorizados”.

2.4 Rescisão contratual

A rescisão de contrato significa anulação ou cancelamento do vínculo por algum motivo específico, podendo ser a pedido do funcionário ou a critério da administração. Segundo Alcande (2018, p. 14) a rescisão de contrato de trabalho é o encerramento do vínculo empregatício que pode ocorrer tanto pelo empregador como pelo empregado, pode ser por término de contrato, falecimento, abandono de empregado, aposentadoria entre outros, ou por parte do empregado como o pedido de exoneração.

Corroborando com o assunto Martins (2007, p 347) define “Resilição ou rescisão é a cessação dos efeitos de um contrato pela vontade das próprias partes, ou por uma delas, independente de intervenção judicial”.

Para finalizar o TCE/RS (2012) destaca que o controle interno exerce um papel decisivo na prevenção de irregularidades na administração pública. “Um sistema de controle interno atuante, organizado e bem estruturado é uma importante ferramenta para evitar os equívocos e, também, para deter possíveis tentativas de malversação de recursos públicos. O controle é efetivo quando se articula e age preventivamente”.

Logo, torna-se de suma importância verificar no Departamento Pessoal da Prefeitura Municipal as dificuldades enfrentadas pelos servidores atuantes ao que se refere aos procedimentos rotineiros.

3 METODOLOGIA

A metodologia aplicada classificou-se quanto ao meio, como pesquisa bibliográfica e também documental. Conforme Vergara (2010, p. 42), bibliográfica porque recorreram ao uso de livros digitais, dissertações, teses e artigos já

publicados em meio eletrônicos. Documental porque fez uso dos relatórios de auditoria, relatórios do Tribunal de Contas e Pareceres do Controle Interno.

A pesquisa caracteriza-se com base na abordagem qualitativa, pois de acordo com Gerhard e Silveira (2009), a sua utilização permite ao pesquisador saber o porquê das coisas e possibilita explanar o que deve ser feito. Esse tipo de pesquisa compreende explicar a maneira como ocorre as relações sociais. Também foi utilizado o método da pesquisa descritiva, que conforme Gil (2008) possui como objetivo a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, por exemplo, a observação sistemática.

O estudo consistiu em análise de dados e observações sistemáticas no Setor de Controle Interno, focando suas atividades referentes às atividades pertinentes ao Departamento Pessoal de uma Prefeitura Municipal de uma cidade do RS.

Para a realização deste trabalho foram analisados os apontamentos emitidos pelo TCE/RS, através dos relatórios de auditorias do Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal. Para desempenhar essa análise foram utilizados os apontamentos referentes ao exercício anterior, e este estudo se ateve aos aspectos relacionados à admissão de servidores, agregando alguns fatores que pudessem influenciar para diminuir as inconsistências detectadas pela controladoria.

A partir das variáveis analisadas foi feito um levantamento dos métodos utilizados entre os setores envolvidos relacionando a demanda dos serviços prestados e a sua execução, com o intuito de verificar dentro da organização a importância da aplicação das ferramentas adequadas a fim de buscar maior eficiência nos resultados.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A organização da Prefeitura, conforme a Lei nº 1414 (2013) estabelece em sua estrutura administrativa, os Órgãos da Administração Geral, sendo o Gabinete do Prefeito e a Secretaria de Administração, os Órgãos da Administração Específica, que são as demais secretarias do município e o Sistema de Controle Interno (UCCI).

Ainda de acordo com a estrutura administrativa, os dois setores analisados fazem parte da Administração Geral, sendo o Departamento de Pessoal da Secretaria de Administração e o Controle Interno, integrado ao Gabinete do Prefeito. O Sistema de Controle Interno é instituído no município por legislação especifica, e também dispõe do seu próprio regimento interno, instituído pelo Decreto nº 851 (2002) de na qual é composto por cinco servidores estáveis, sendo um designado como presidente, outro nomeado exclusivo para ser permanente e três membros nomeados como comissão de diferentes setores da prefeitura. Já no Departamento Pessoal, com subordinação a Secretaria de Administração, a equipe é formada por nove servidores, cada um responsável por uma área diferente.

Foram utilizados na análise os documentos disponíveis e as observações sistemáticas com os setores para avaliar como ambos executam suas atividades em se tratando dos assuntos referentes à admissão de pessoal, se este procedimento é seguido através de normativas administrativas.

Segundo Cruz e Glock (2003), os pontos de controle podem ser entendidos como a avaliação dos controles internos sobre as rotinas administrativas, identificando qual o grau de risco ou desvio que apresentem os procedimentos administrativos de uma determinada operação ou serviço que necessite de algum tipo de controle. Portanto pode-se considerar que as avaliações da UCCI nas contratações realizadas pelo DP, podem diminuir os riscos ou desvios propensos a acontecer caso não houvesse qualquer tipo de controle, dessa maneira tornando mais eficiente as atividades desenvolvidas pelos setores.

As admissões nesta Prefeitura ocorrem por meio de nomeação em concurso público, nomeação por cargo em comissão e os contratos temporários por tempo determinado qualquer uma desses três formas de admissão passam pelo mesmo rito referente à entrega dos documentos para ingressar no serviço público, o que modifica entre eles é o tipo de documentação estabelecida em legislação. Devem ser entregues no Departamento Pessoal, de acordo com a exigência legal do cargo a ser assumido, na qual terá um servidor responsável pelo recebimento e verificação. Antes de iniciar o exercício do cargo, as documentações devem passar pelo Controle Interno, para serem analisadas e verificar se estão de acordo com a referida lei que autoriza a admissão. Por se tratar de um processo comum, e quase que diário, as demandas são acumuladas e semanalmente são enviadas a UCCI,

com prazo de retorno, pois o futuro servidor ainda está no aguardo para iniciar as atribuições. Seria um processo rápido, mas acontecem falhas no DP, pois os documentos são analisados pelo Controle e logo devolvidos, sendo que a maioria deverá ser ajustada ou por falta de documento, ou por estar em desacordo com a legislação. O que teria de ser um procedimento simples e rápido, se torna demorado e cauteloso. Não houve planejamento e controle adequado nessas atividades realizadas pelo DP causando deficiência nos processos rotineiros, uma vez que a documentação foi recebida incompleta e encaminha para o UCCI, causa demora no processo de admissão, pois a administração está aguardando o servidor para iniciar suas atribuições que por falhas é postergada.

A maneira de garantir a continuidade do sistema fez com que o Controle Interno adotasse a medida de verificação dos documentos antes de efetuar a admissão. Em observação no setor, pode–se perceber que uma das causas que pode ser enfatizada pela falta de planejamento é a rotatividade de pessoas nas funções, pois por mais que os métodos sejam disciplinados, é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações. A especialização é imprescindível para o bom funcionamento do sistema na gestão pública.

Os sistemas de Controle Externo foram criados através de programas de auditorias com objetivos ordenados a fim de sintetizar a realização da admissão e como esta deve ser feita, o roteiro dos procedimentos administrativos detalhados, em que orienta a equipe a estabelecer os passos para o registro de todas as informações durante a efetivação das tarefas. De acordo com o TCE/RS, (2018) a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 71, inciso III, outorgou aos Tribunais de Contas a competência para apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal para fins de registro. Tal fato evidencia uma maior preocupação dos legisladores com a moralidade dos atos administrativos praticados, com vistas à garantia da qualidade dos serviços públicos. O TCE/RS desenvolveu o Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal - SIAPES, no intuito de utilizar as tecnologias de informações via Internet, para tornar mais ágeis os processos de auditoria.

Quando o Controle Externo por meio de auditorias eletrônicas passou a exigir cópias de documentos conforme a implantação do Sistema Informatizado, foi verificado falhas nos procedimentos até então realizados, pois a devolução da remessa estava cada vez maior. Visto que não existia nenhum controle periódico

sobre essas atividades, ficando a critério e mando das chefias, o aceite de pessoas para trabalhar, sem a devida qualificação de acordo com a exigência legal, constatou-se então a necessidade de um controle maior, a fim de evitar apontamentos para o município. Vale ressaltar que alguns cargos de chefias assumidos na prefeitura são cargos políticos, na maioria das vezes ocupadas por Cargo em Comissão ou Função de Confiança. Levando-se em consideração que o Departamento Pessoal teve que se adequar ao sistema do SIAPES, se tornou primordial a qualificação e reciclagem dos servidores periodicamente, como também a importância de determinar uma única pessoa para ficar de responsável pelo sistema. Ainda para se adequar ao sistema, outro fator importante destacado é que a Administração deixou de realizar contratações temporárias por indicação, e passou a utilizar o certame de Processo Seletivo, na qual para se inscrever o candidato já deve apresentar a documentação exigida na legislação, fazendo com que no momento da admissão esse passo torna-se mais rápido, tanto para o DP no ato do recebimento como para a UCCI na homologação da contratação.

Considerando que as informações sobre os dados cadastrais devem ser completas, pois a finalidade dessas informações são fundamentais para que os tarefas sejam concluídas com eficiência e eficácia.

Os controles são necessários para promover a mudança dentro do ambiente organizacional, ajudam na prevenção dos procedimentos que podem gerar algum tipo de dano, causando prejuízo ao município, sem o devido controle podem surgir em erros e fatos que contribuem para uma gestão ineficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa consistiu em realizar uma análise dos apontamentos emitidos pelo controle externo e os pareceres emitidos pelo controle interno do município de Imbé, com o objetivo de conhecer e se aprofundar nas atividades do controle interno em conjunto com o departamento pessoal, em função das admissões realizadas nessa prefeitura.

As informações prestadas foram disponíveis através dos relatórios de apontamentos ocorridos, e com isso surgiu a necessidade de aperfeiçoar o sistema operacional das rotinas administrativas, a fim de evitar possíveis falhas novamente.

Nesse aspecto, a importância do sistema de controle interno que desenvolver ações de caráter sugestivo e preventivo, levando em consideração as irregularidades encontradas nos documentos analisados e buscando medidas preventivas dentro do departamento pessoal para que tais erros ou fraudes não venham a ocorrer novamente, fez com que o departamento pessoal se opusesse contra as falhas que foram encontradas ao longo do processo, e se adequassem ao sistema.

Outro aspecto importante para que o gestor pudesse perceber que através dos apontamentos da controladoria, a capacitação de servidores se tornará imprescindível para formar profissionais especializados a fim de dirimir as eventuais falhas. A necessidade de capacitação e aperfeiçoamento pode ocorrer por meio de cursos oferecidos pelos órgãos competentes, pois uma equipe qualificada trará maior agilidade e eficiência para os processos na gestão pública.

Assim sendo não restam dúvidas de que o controle interno é importante para o fortalecimento e construção da organização, considerando que o desenvolvimento das tarefas rotineiras passam a requerer mais exatidão quando são exercidas, a fim de evitar de realizar duas vezes a mesma coisa. Por mais que o haja o controle nos procedimentos, não significa que não possam ocorrer erros ou irregularidades, afinal é realizado por seres humanos que são passiveis de falhas, mas com a fiscalização do sistema essa probabilidade de ocorrer à duplicidade das tarefas diminui.

REFERÊNCIAS

ALCANDE, E.A. SILVA, J.M.F. TEIXEIRA, M.R. **Rotinas de Departamento Pessoal,** 2018. Disponível em: http://aems.edu.br/iniciacao-cientifica/download/8843ed7fda.pdf. Acesso em: 20/04/2018

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: um curso moderno e completo. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Consolidação das Leis Trabalhistas**. (1943) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em 01/04/2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/. Acesso em: 05/04/2018

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CALDIERARO, Rogerio Candido. **Controle Interno - Ferramenta Fundamental para a Gestão Municipal.** UNIASELVI. Capão da Canoa, 2016.

CARVALHO, Pedro Carlos de. **Recursos Humanos.** São Paulo: Alínea, 2000. 222p. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/260608697/Rotinas-Pessoal>- Acesso 13/03/18

CORDEIRO, João; MOTA, Adriano. **Direito do trabalho na prática** 2. ed. São Paulo: Rideel, 2013.

CRUZ, F. GLOCK, J. O. **Controle Interno nos municípios**: orientação para implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003.

DANTAS FILHO, P.L. DANTAS, KAREN CRISTIANE SIQUEIRA. **Manual de departamento pessoal,** 2017. Disponível em: http://www.paulodantas.com.br/apostilaRH.pdf. *A*cesso em: 26/04/18

FIDELIS, Gilson José. **Gestão de Pessoas**: rotinas trabalhistas e dinâmicas do departamento de pessoal. 2 ed. São Paulo: Érica,2008.

GERHARDT, T. E.. SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em 24/03/2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____.Decreto Municipal nº 851, de 02/05/2002**, Aprova o regimento interno do sistema de controle interno do município**. Disponível em: http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7570&cdDiploma=20020851&NroLei=851 . Acessado 16 /03/2018

_____.Lei Municipal nº 1.414, de 18/01/2013, **Estabelece a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de Imbé e dá outras providências**, Imbé RS, Disponível em: http://www.cespro.com.br/visualizarLegislacao.php?cdMunicipio=7570. Acessado 09 /03/2018

KRAEMER, Márcia Cristina. **Controladoria Pública.** 2008. 51 f. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2008.

LENSER, Francielle de Morais. **Controle interno na administração pública.** Curitiba. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2012.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de Recursos Humanos:** Do Operacional ao estratégico**.** 2. ed. São Paulo: Futura, 2004.332p.

MARTINS, Sergio Pinto. **Comentários a CLT**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Amauri Gonçalves de. **Departamento de Pessoal:** um estudo de caso sobre os procedimentos e informações contábeis geradas, em uma empresa industrial de plásticos no município de Rondonópolis-MT. 2010 Disponível em: www.eduvalesl.edu.br/site/edicao/edicao-18.pdf. Acesso em 09 de março de 2018.

OLIVEIRA, Aristeu. Manual de prática trabalhista. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PEREZ JUNIOR, José Hernandez. **Auditoria de Demonstrações Contábeis:** normas e procedimentos. 2. ed. São Paulo: Atlas. 1998.

PORTAL EDUCAÇÃO, **Controle externo na administração pública**. Disponível em:<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/idiomas/controle-externo-na-administracao-publica/52341> Acessado 25/03/2018**.**

REIS, Heraldo Costa. **Leituras de Administração Financeira Municipal**. 1 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003

RODIL, Ricardo Julio. **A contabilidade como ferramenta de Controle Interno na pequena e nas médias empresas (PME)**. In: coleção de seminários crc-sp/ibracon – controles internos contábeis e alguns aspectos de auditoria**.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2000

_____.TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2018 – SIAPES – **Resolução n. 936/2012 -** Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapes. Acesso em 09/04/2018.

_____.TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012 – SIAPES – **Estabelece diretrizes para sistemas de controle interno**. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCES%20estabelece%20diretrizes%20para%20os%20sistemas%20de%20controle%20interno. Acesso em 10/04/2018.

_____.TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2017 – **Cartilha de orientações sobre controle interno.** Disponível em:

<https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controle%20Interno.pdf.> Acesso em 13/03/18

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas 2010.

LEI COMPLEMENTAR N° 157 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016 UM ESTUDO SOBRE A ARRECADAÇÃO DO ISS REFERNTE AOS CARTÃO DE CRÉDITO/DÉBITO NO MUNICÍPIO DE FREDERICO WESTPHALEM

KATHIUSCIA ALEXANDRA PEZZINI
Orientadora: Profª Audrei Fernandes Cadaval
Co-orientadora: Profª Débora Gomes Machado

Resumo: O objetivo do presente estudo é analisar a arrecadação municipal de Frederico Westphalen/RS, referente ao Imposto Sobre Serviços (ISS) sobre cartões de crédito e débito nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2018, fazendo uma estimativa para os outros meses que seguem. A revisão de literatura contemplou a Lei Complementar (LC) 157/2016 que modificou a LC 116/2003, fixando alíquota mínima de 2% para o ISS e alterando para o domicílio do tomador os itens de serviços referentes a planos de saúde, cartões de débito/crédito; abrangeu também a explanação da derrubada do veto 52/2016 e a liminar deferida em 23 de março de 2018, pelo Ministro Alexandre de Morais,que suspendeu parcialmente a LC 157/2016. Desta forma, foi apresentado o impacto financeiro negativo que o Município de Frederico Westphalen obteve após a liminar deferida.

Palavras-chave: Imposto Sobre Serviços; Lei Complementar 157/2016; Frederico Westphalen/RS.

1 INTRODUÇÃO

Com a Lei Complementar n° 157/2016 que alterou a Lei Complementar n° 116/2003, e com a derrubada do Veto nº 52/2016, o recolhimento do Imposto Sobre Serviço (ISS) será feito no município do domicílio dos clientes de cartões de crédito e débito. Outro dispositivo importante foi o artigo 8-A acrescido a Lei Complementar 116/2003, que estabelece uma alíquota mínima de 2%.(BRASIL,2016).

Segundo Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), isso vai acabar com "desvios" e "subterfúgios" usados por alguns municípios para atrair empresas desses setores, gerando uma concentração entre poucas sedes. "As empresas estavam tendo benefícios que não poderiam ter. Entre essas vantagens, está a redução artificial das alíquotas por meio de descontos na base de cálculo do tributo. A lei prevê que a cobrança do ISS deve ser de 2% a 5%, mas algumas prefeituras recolhiam, na prática, menos de 0,5%, uma vez que descontavam da base de cálculo pagamentos de outros tributos, como Programas de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Porém, o município que cobrar menos ficará sujeito a improbidade. Seguramente vai aumentar a arrecadação", diz Ziulkoski, apostando no fim da "guerra fiscal" entre municípios. (CNM, 2017).

Em respeito ao princípio constitucional da anterioridade e o nonagesimal, os gestores municipais tiveram até2 de outubro de 2017 para incluir as alterações, no Código Tributário Municipal e na Lei do Imposto Sobre Serviços do Município, de modo que tais alterações pudessem ter vigência em janeiro de 2018. (BRASIL, 1988).

Para respeitar tal princípio, em Frederico Westphalen, na noite do dia 19 de setembro de 2017, os onze vereadores de Câmara Municipal de Frederico Westphalen reuniram-se em Sessão Ordinária e aprovaram por unanimidade o projeto de lei nº 088/2017, que inseriu e alterou dispositivos no Código Tributário Municipal (Lei 754/1977, com alterações introduzidas pelas Leis 2.794/2003, 2.882/2004, 2.890/2004 e 2.996/2005), em relação ao Imposto sobre Serviços (FREDERICO WESTPHALEN, 2017). Assim, a Lei Municipal nº 4.427, de 22 de setembro de 2017, entrou em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2018.

Em 31 de maio de 2017, foi publicado no site da CNM, uma notícia com uma estimativa de arrecadação do ISS sobre os cartões de débito/crédito de todos os municípios brasileiros para 2017. Para o Município de Frederico Westphalen a estimativa de arrecadação era de R$1.007.317,27. (CNM, 2017).

Com base no exposto, surge a seguinte questão de pesquisa: a estimativa para o ano de 2017 de arrecadação de ISSQN sobre cartões de crédito/débito de Frederico Westphalen foi próxima da arrecadação efetiva do ano de2018?A proposta de pesquisa é projetar uma estimativa de arrecadação de ISS sobre os cartões de crédito/débito para 2018, do Município de Frederico Westphalen e comparar com o que já foi arrecadado referente à janeiro,fevereiro e março de 2018.

Segundo a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF, 2017), a concentração de prestadores de serviços em poucas cidades, acabam por alcançar tomadores espalhados em todo território nacional, somado a um mercado que financeiramente acaba tendo relevância foi o principal motivador para o deslocamento de competência promovido pela Lei Complementar no. 157/16.

Com a mudança na lei, transferindo o ISS dos cartões de débito/crédito para o local do tomador e a notícia de receita extra para 2018, os gestores municipais questionam a secretaria da Fazenda, juntamente com o setor fiscal, de quanto está sendo arrecadado e quanto será arrecadado no futuro.(MELLO, 2017)

2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta pesquisa fundamenta-se em conceitos de diferentes autores, primeiramente sobre a Teoria Geral do Direito Tributário, tendo após esta, a contextualização do tributo ISS, contas públicas, a Lei Complementar Nº 157/2016que modificou a Lei Complementar Nº 116/2003, sendo fundamentais para o entendimento da incidência do ISS nos cartões de crédito/débito pagos no local do tomador.

2.1 ESTRUTURA TEÓRICA GERAL TRIBUTÁRIA

A estrutura teórica geral tributária irá ajudar na compreensão dos diversos tópicos analisados.

De acordo com o art. 3º, do Código Tributário Nacional – CTN, os tributos podem ser conceituados como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, ou seja, é a obrigação à pessoa fisica e à pessoa jurídica de recolher valores aos Municipios, aos Estados, ao Distrito Federal e à União. (BRASIL, 1966).

Descrito no art. 9 da Lei 4.320/1964, tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou especificas exercidas por essas entidades**.** (BRASIL, 1964).

Os tributos são divididos em três categorias: impostos, taxas e contribuições de melhorias. Os impostos são obrigações devidas por contribuintes que por si mesmos geram a dívida. Assim, não são vinculados a nenhuma atividade prestada especificamente pelo Estado.

A palavra “*IMPOSTO”* , segundo o Código Tributário Nacional - CTN art. 16, é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. (BRASIL, 1966).

De acordo com Fabretti, (2007, p. 110), imposto “é aquele que, uma vez instituído por lei, é devido independentemente de qualquer atividade estatal em

relação ao contribuinte. Portanto, não está vinculado para nenhuma prestação específica do Estado ao sujeito passivo."

O sujeito ativo da obrigação tributária, nos termos do artigo 119 do Código Tributário Nacional "é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento". (BRASIL, 1966). Portanto, pode ser qualquer um dos entes tributantes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) detentor da competência legislativa para instituir ou alterar os tributos e de capacidade tributária para fiscalizá-los e cobrá-los.

No artigo 121 do CTN, é descrito a quem é imposta a obrigação de pagar o tributo. Nesse caso, pode ser tanto o sujeito passivo contribuinte, que é aquele que mantém uma relação pessoal e direta com o fato gerador do tributo, como o sujeito passivo responsável, que é aquele a quem a lei atribui a responsabilidade pelo pagamento do tributo. (BRASIL, 1966).

De acordo com Pegas (2008, p. 48), o contribuinte é o sujeito passivo da obrigação tributária que possui relação direta com o fato gerador. Por exemplo, o prestador de serviço (ISS).

Cada contribuinte só poderá pagar pelo imposto a que a sua renda auferir, nunca será cobrado valor além da capacidade econômica do devedor. Em fundamentação está definida pela CF/88 no parágrafo 1º do art. 145:

> § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988).

Lourenço (2007, p. 27), entende que cada Município tem competência de prever e a obrigação de arrecadar os tributos previstos na Constituição.

O artigo 156, III, da CF/88, diz que o ISS é de competência exclusiva dos Municípios, sua descrição e regulamentação estão na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências;a qual foi modificada pela Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016a qual altera a Lei Complementar nº116, de 31 de julho de 2003,

que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”.(BRASIL, 1988).

O artigo 1° da LC 116/03 prevê que "O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador". (BRASIL, 2003).

O CTN define fato gerador nos artigos 114 e 115:

> Art.114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.
> Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a pratica ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal. (BRASIL, 1966)

O fato gerador do tributo é o elemento que dá origem à obrigação tributária. Conforme o CTN, descrito no Art. 150 da CF/88 somente a lei pode estabelecer os fatos que dão origem à obrigação tributária.

Conforme Fabretti (2007, p. 129) denomina-se fato gerador a concretização da hipótese de incidência tributária prevista em abstrato na lei, que gera (faz nascer) a obrigação tributária. Então, uma vez que ocorre o fato gerador, nasce a obrigação de recolher o tributo que sempre é executada por um ente do Estado ou equivalente através de Documento de Arrecadação Municipal (DAM), Guia Nacional de Recolhimento de Tributos Estaduais (GNRE) ou Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF).

A base de cálculo é o valor sobre o qual será aplicada a alíquota para apuração do valor do tributo a pagar, e deve ser definida em lei. Segundo o Art. 146. CF/88.

> Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (BRASIL, 1988).

Sua alteração está sujeita aos princípios da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade. Assim, a lei complementar deve definir com clareza os critérios para a determinação da base de cálculo.

A alíquota é o percentual definido em Lei que, aplicado sobre a base de cálculo, determina o valor do tributo que deve ser pago. Exemplo, a alíquota do ISS que está definida nos artigos 8 e 8-A da LC116/2003.

> Art. 8ºAs alíquotas máximas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza são as seguintes:
> I –(VETADO)
> II – demais serviços, 5% (cinco por cento).
> Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).(Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Descrito nos arts. 10 e 10-A, da Lei Complementar Federal 8.429/1992, o não cumprimento das alíquotas mínimas estabelecidas, constitui ato de improbidade administrativa, e assim podendo gerar a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (BRASIL, 1992)

2.2 CONTAS PÚBLICAS E A LEI COMPLEMENTAR 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

As contas públicas são regidas pelos princípios descritos no art. 37 da CF/88, para consolidar tais princípios, se deu a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),denominada Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. A qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (BRASIL, 2000).

A LRF prevê no seu art. 1º, § 1º, a responsabilidade de se buscar transparência na gestão pública, como foco para promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável:

> A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dividas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (BRASIL, 2000).

Segundo, Caldart, (2006, p. 02)

> As previsões de receita devem obedecer aos aspectos legais e técnicos, devendo ser apresentadas projeções de dois anos adiante, explicitando a metodologia.

Para o ente da Federação que não seguir os requisitos da LRF, será aplicado sanções:

> Art. 11 Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.
> Parágrafo Único: É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos (BRASIL, 2000).

O art.29 da Lei 4.320/64 dispõe que, para que se possa desenvolver os planos de ações do governo, caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada.

2.3 Reforma do ISS

A Lei Complementar Nº 157, de 29 de dezembro de 2016, foi criada para alterar a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. (BRASIL, 2003).

Um dos principais objetivos era restringir a guerra fiscal entre os municípios, fixando uma alíquota mínima de 2%, assim entes federados que pratiquem alíquotas inferiores serão considerados atos de improbidade administrativa.

O Presidente da República, Michel Temer, em 30 de dezembro de 2016, apresentou ao presidente do senado, Eunício Oliveira, o veto parcial 52/2016, referente a LC 157/2016, com a justificativa publicada em:

MENSAGEM Nº 720, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 386, de 2012 - Complementar (nº 366/13 - Complementar, na Câmara dos Deputados), que "Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que "dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências".

Ouvidos, os Ministérios da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Fazenda manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Inciso XXIII do art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, alterado pelo art. 1º do projeto de lei complementar

"XXIII - do domicílio do tomador dos serviços dos subitens 4.22, 4.23 e 5.09;"

Razões do veto

"O dispositivo comportaria uma potencial perda de eficiência e de arrecadação tributária, além de pressionar por elevação do valor dos planos de saúde, indo de encontro à estratégia governamental de buscar alternativas menos onerosas para acesso aos serviços do setor."

Inciso XXIV do art. 3º e § 4º do art. 6º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, alterados pelo art. 1º do projeto de lei complementar

"XXIV - do domicílio do tomador do serviço no caso dos serviços prestados pelas administradoras de cartão de crédito ou débito e demais descritos no subitem 15.01;"

"§ 4º No caso dos serviços prestados pelas administradoras de cartão de crédito e débito, descritos no subitem 15.01, os terminais eletrônicos ou as máquinas das operações efetivadas deverão ser registrados no local do domicílio do tomador do serviço."

Razão dos vetos

"Os dispositivos comportariam uma potencial perda de eficiência e de arrecadação tributária, além de redundar em aumento de custos para empresas do setor, que seriam repassados ao custo final, onerando os tomadores dos serviços."

Inciso XXV do art. 3º e § 3º do art. 6º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, alterados pelo art. 1º do projeto de lei complementar

"XXV - do domicílio do tomador dos serviços dos subitens 10.04 e 15.09."

"§ 3º No caso dos serviços descritos nos subitens 10.04 e 15.09, o valor do imposto é devido ao Município declarado como domicílio tributário da pessoa jurídica ou física tomadora do serviço, conforme informação prestada por este."

Razão dos vetos

"Os dispositivos contrariam a lógica de tributação desses serviços, que deve se dar no local onde ocorrem a análise do cadastro, o

> deferimento e o controle do financiamento concedido, e não em função do domicílio do tomador dos serviços."
> O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços opinou, ainda, pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:
> **§ 4º do art. 3º e inciso III do § 2º do art. 6º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, alterados pelo art. 1º do projeto de lei complementar**
> "§ 4º Na hipótese de descumprimento do disposto no **caput** ou no § 1º, ambos do art. 8º-A desta Lei Complementar, o imposto será devido no local do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado."
> "III - a pessoa jurídica tomadora ou intermediária de serviços, ainda que imune ou isenta, na hipótese prevista no § 4º do art. 3º desta Lei Complementar."
> **Razões dos vetos**
> "Os dispositivos imputariam elevado custo operacional às empresas. Além disso, a definição da competência tributária deve vir expressamente definida em lei complementar, não cabendo sua definição a posteriori, como pode ocorrer nas hipóteses previstas pelos dispositivos."
> Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.
> Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.12.2016

Em 30 de março de 2017, para comemoração dos prefeitos, o Congresso Nacional, derrubou o veto parcial52/2016. Assim, a cobrança do ISS passa a ser feita no município do domicílio dos tomadores de serviço de cartões de crédito e débito, *leasing* e de planos de saúde e não mais no município do estabelecimento do prestador de serviços, conforme art. 1° da LC157/2016 que modificou o art. 3° da LC116/2003.

Atualmente tem-se 5.570 municípios brasileiros, e cada um com uma legislação tributária que pode variar. Para minimizar a insegurança jurídica, foi criada a Declaração Padronizada do ISSQN (DPI), mediante uma parceria entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF). A de forma gratuita os municípios se cadastram, anexando suas legislações, alíquotas e uma conta corrente para receber os valores referentes ao ISS.

Segundo Mengardo, (2018, p.01)

> Uma liminar deferida no dia 24 de março de 2018 pelo ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu a nova regra de recolhimento do Imposto Sobre Serviços (ISS). Segundo o ministro:

> Para Moraes, a falta de clareza da LC e a existência de normas antagônicas regulamentando o assunto justificam a concessão da liminar. Segundo ele, a LC não é clara, por exemplo, ao esclarecer o conceito de “tomador de serviços”.
> A ausência dessa definição e a existência de diversas leis, decretos e atos normativos municipais antagônicos já vigentes ou prestes a entrar em vigência acabarão por gerar dificuldade na aplicação da Lei Complementar Federal, ampliando os conflitos de competência entre unidades federadas e gerando forte abalo no princípio constitucional da segurança jurídica, afirmou o ministro no texto da liminar.

Incluir um fechamento para a seção, pode ser a partir do entendimento da citação direta longa acima.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem como finalidade apresentar um levantamento de valores efetivamente recolhidos referentes ao ISS sobre cartões de débitos e crédito, da Prefeitura de Frederico Westphalen, nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2018, assim fazendo uma estimativa para os demais meses do ano.

Segundo Duarte (2012, p. 01), a pesquisa quantitativa traduz tudo aquilo que pode ser quantificável, ou seja, traduz em números as opiniões e informações para então obter a análise dos dados e, posteriormente, chegar a uma conclusão.

A metodologia quantitativa utilizada no presente estudo trata de uma pesquisa através de relatórios disponibilizados pelo Município de Frederico Westphalen, assim sendo feito uma análise e cálculos dos valores da arrecadação do ISS para o primeiro trimestre de 2018 e também sendo base para comparações futuras.

Para a coleta de dados, referente ao recolhimento efetivo do ISS, foi solicitado ao setor de Tributação do Município em questão relatórios fiscais, os quais constam os depósitos referentes à arrecadação do ISS, com datas e valores referentes ao período em análise. Também foram solicitados as legislações municipais pertinentes ao assunto, assim como todos e quaisquer registros que possam ajudar no levantamento dos dados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Cadastro na Declaração Padronizada do ISS (DPI)

A Declaração Padronizada do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é um sistema desenvolvido e mantido pelo Serviço Federal de

Processamento de Dados - SERPRO, com o custeio dos contribuintes, e franqueado gratuitamente aos Municípios e ao Distrito Federal. Sua primeira versão foi implantada em dezembro de 2017, já estando disponível para os municípios se cadastrarem.

Para o cadastro o Município precisa acessar o endereço eletrônico " https://www.dpi.org.br/" com o certificado digital do CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) do município, o e-CNPJ.

Após o acesso ao endereço eletrônico, o Ente Federado precisa cadastrar os usuários do município, cadastrar os dados bancário, as alíquotas e Legislações referentes ao ISS.

Amaro (2018, p. 01), cita e descreve os passo para o cadastro como sendo:

> 1) Cadastrar Usuários do Município: Permite ao portador do e-CNPJ do município cadastrar usuários (servidores públicos), habilitando-os a atuar com seus CPFs pelo Município, na manutenção de dados que serão repassados aos contribuintes do ISSQN.
> 2) Cadastrar Dados Bancários do Município: Permite ao Município manter dados de bancos, agência, conta corrente e validade da mesma para repasse do ISSQN devido ao Município pelos contribuintes
> 3) Cadastrar Alíquotas e Legislação do ISSQN do Município: Permite ao Município manter dados de alíquotas, bem como vigência e norma legal que as rege no âmbito municipal para que os contribuintes possam calcular valores do ISSQN devidos ao município.

Em janeiro de 2018, o Município de Frederico Westphalen fez seu cadastro no DPI, para que em fevereiro de 2018 os primeiros ISSs sobre cartões de crédito e débito fossem arrecadados.

4.2 Arrecadação do ISS sobre Cartões de Débito e Crédito

A estimativa publicada pela CNM (2018, p.01) sobre a arrecadação do ISS sobre cartões, para o Município de Frederico Westphalen, era de R$1.007.317,27 para 2017, assim gerou grande expectativa nos atuais gestores municipais.

Já o presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), Sergio Rial, em entrevista ao jornal "O Estado De S. Paulo", declarou que "a expectativa de aumento de arrecadação equânime para todos é um desejo, mas pode não ser uma realidade". (FERNANDES, 2018, p. 01)

Em 23 de fevereiro de 2018, em uma conta corrente com depósitos identificados cadastrada na DPI, o Município de Frederico Westphalen obteve suas primeiras arrecadações, mas muito abaixo da expectativa gerada pela CNM.

Tabela - 1 Valores Arrecadados no Município de Frederico Westphalen

MÊS DE ARRECADAÇÃO	COMPETÊNCIA	VALOR EFETIVO ARRECADADO	EXPECTATIVA MÉDIA DE ARRECADAÇÃO 2018 (PREVISÃO 2017 / 12 MESES)	DIFERENÇA DE ARRECADAÇÃO (PREVISÃO-EFETIVA)
FEVEREIRO/ 2018	JANEIRO/ 2018	R$ 7.185,16	R$ 83.943,11	-R$ 76.757,95
MARÇO/2018	FEVEREIRO/ 2018	R$ 14.761,14	R$ 83.943,11	-R$ 69.181,97
ABRIL/2018	MARÇO/2018	R$ 1.813,14	R$ 83.943,11	-R$ 82.129,97
	TOTAL	**R$ 23.759,44**	**R$251.829,32**	**-R$ 228.069,88**

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Conforme tabela acima, podemos concluir que a arrecadação esperada foi muito abaixo da expectativa, sendo menor que 10% do esperado no primeiro trimestre e tendo no mês de abril a menor arrecadação.

A queda em abril, pode ser um reflexo da liminar que suspendeu os efeitos da LC 157/2016 que foi publicada em 23 de março de 2018, a qual acatou a Ação Direta De Inconstitucionalidade (ADI5835), movida pelo Confederação Nacional do Sistema Financeiro- CONSIF e a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização CNSeg.

4.3 Liminar que suspende a LC 157/2016 e o impacto negativo em Frederico Westphalen.

Em 27 de novembro de 2017, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro –CONSIF, em conjunto com a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização –CNSeg, ajuizaram, perante o Supremo Tribunal Federal, Ação Direta De Inconstitucionalidade (ADI5835), com o objetivo de suspender os dispositivos da LC nº 157/16. A Ministra Carmem Lúcia indeferiu o pedido cautelar. (SARAIVA, 2018 p. 01)

A notícia divulgada no site do STF, no dia 23 de março de 2018, levando o título de *"Liminar suspende novas regras sobre incidência do ISS de planos de*

saúde e atividades financeiras", gerou grande desapontamento nos gestores municipais.

O Ministro Alexandre de Morais, acatou a ADI 5835, pois segundo ele, alei que mudou local de incidência e cobrança do ISS criou conceitos abertos que causam insegurança jurídica na matéria. E declarou:

> Essa alteração exigiria que a nova disciplina normativa apontasse com clareza o conceito de 'tomador de serviços', sob pena de grave insegurança jurídica e eventual possibilidade de dupla tributação ou mesmo ausência de correta incidência tributária. Ao deixar em aberto o conceito de "tomador de serviço", diz o pedido de concessão de liminar, a lei deu a cada município o poder de definir por si como isso deve ser interpretado. Seriam portas abertas à "pluritributação".

Pluritributação ou bitributação refere-se a cobrança de um mesmo tributo por dois ou mais entes federados distintos, sobre o mesmo fato gerador, do mesmo sujeito passivo, tal pratica é vedada pela CF/88 em seu art. 151.

A partir do exposto, entende-se que o valor previsto de arrecadação do ISS sobre os cartões de crédito e débito no Município de Frederico Westphalen, representariam uma adição de receita em 20%, mas com a liminar expedida em 23 de março de 2018, isso não será mais concretizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo, como explicitado no seu objetivo, procurou projetar uma estimativa de arrecadação do ISSQN sobre cartões de crédito/ débito no Município de Frederico Westphalen e a comparação com a arrecadação do primeiro trimestre de 2018.

Através da pesquisa constatou-se que a efetiva arrecadação do tributo em questão no primeiro trimestre foi frustrada em relação a projeção anunciada, sendo de 9,43% equivalendo a R$ 23.759,44, demonstrando a não concretização do incremento de receita, salientando ainda que o impacto mais representativo do recolhimento do imposto seria no mês de abril, porém com a decisão liminar expedida pelo ministro Alexandre de Morais, a incerteza sobre a matéria voltou afetar negativamente os cofre públicos do município.

Para uma melhor visão da arrecadação, o estudo deverá ser acompanhado por futuras pesquisas, pois poderá haver inversões na lei que mudem

favoravelmente as finanças municipais. Com o atual cenário de crise, o qual se encontra o país inteiro, uma arrecadação com proporções grandes será de grande valia para os gestores municipais, e sua projeção de muita importância no planejamento dos gastos e futuros investimentos municipais para 2019.

REFERÊNCIAS

AMARO, José Carlos.**Passo A Passo Para Acessar O Sistema Do Serpro De ISS.** Disponível em: <http://blogdoaftm.web2419.uni5.net/passo-passo-para-acessar-o-sistema-do-serpro-de-iss/>em: 03 mai 2018.

Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF, **NOTA TÉCNICA No 01/2017**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B6ySJlLsELVVZWdYZkNNVHNTOFk/view?usp=drivesdk>. Acesso 18 de mar 2018.

BRASIL.**Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm>. Acesso em: 03 mar 2018.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>. Acesso em: 03 mar 2018.

BRASIL. **Lei n°4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da Unido, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso 18 de mar 2018.

BRASIL.**Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso 18 de mar 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal): Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101. em>. Acesso em: 18 de mar 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Federal 157/2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm>. Acesso em: 03 mar 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Federal 116/2003 de 31 de julho de 2003.**Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.Disponível em:<http://www.portaltributario.com.br/legislacao/lc116.htm>. Acesso em: 03 mar 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Federal 8.429 de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm>Acesso em: 09 de mai 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE FREDERICO WESTPHALEN.**Sessão Ordinária**. 2017. Disponível em: < http://www.fredericowestphalen.rs.leg.br/institucional/noticias/sessao ordinaria-1> Acesso em: 03 de mar. de 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM, **ISS 2017.** Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/iss_2017> Acesso em: 03 de mar. de 2018.

DUARTE, Vânia Maria do Nascimento. **Pesquisa quantitativa e qualitativa.** Disponível em:<https://monografias.brasilescola.uol.com.br/regras-abnt/pesquisa-quantitativa-qualitativa.htm> Acesso em: 03 de mai de 2018.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Contabilidade Tributária**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, Adriana. **Expectativa de aumento de arrecadação para todos pode não ser uma realidade, entrevista com Sergio Rial.** Disponível em:< http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,expectativa-de-aumento-para-todos-pode-nao-ser-uma-realidade,70002155059> Acesso em: 09 de mai de 2018.

FREDERICO WESTPHALEN.**Lei n° 4.427, de 22 de setembro de 2017**. Insere e altera dispositivos no código tributário municipal (lei 754/1977, com alterações introduzidas pelas leis 2.794/2003, 2.882/2004, 2.890/2004 e 2.996/2005), em relação ao imposto sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Frederico Westphalen/RS, Frederico Westphalen/RS, 03 mar. 2018.

LOURENÇO, Vladimir Rossi. **Materialidade e Base de Cálculo do IPTU.** São Paulo, 2007. Dissertação de Mestrado. 110p. Disponível em: < https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7452>Acesso em: 18 de mar 2018.

MELLO, Roberta. **JORNAL DO COMÉRCIO: Arrecadação do ISS passará a ser repassada ao local de consumo do serviço.** Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/06/cadernos/jc_contabilidade/568429-arrecadacao-do-iss-passara-a-ser-repassada-ao-local-de-consumo-do-servico.html>Acesso em: 03 de mar. de 2018.

MENGARDO, Bárbara. **Liminar suspende novas regras de recolhimento do ISS.** Disponível em: https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/liminar-suspende-novas-regras-recolhimento-iss-24032018. Acesso em: 03 de mai. de 2018.

PÊGAS, Paulo Henrique. **Manual de contabilidade tributária**. 5 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2008.

SARAIVA, Leonardo. **Suspensão parcial da Lei Complementar nº 157/2016: um equivocado juízo político econômico pelo STF.** Disponível em: https://jus.com.br/artigos/65053/suspensao-parcial-da-lei-complementar-n-157-2016-um-equivocado-juizo-politico-economico-pelo-stf. Acesso em: 09 de mai. de 2018.

TRIBUTOS, Classificaçao dos . **Guia Tributário Online.** Disponivel em : http://www.portaltributario.com.br/ tributos/classificacao.html. Acesso em: 03 de mar. de 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO DE NOVO HAMBURGO

LEANDRO MEYER DE SOUZA

PROF. ORIENTADOR: MÁRCIO LEAL BAUER

PICADA CAFÉ, MARÇO DE 2018.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO DE NOVO HAMBURGO

Leandro Meyer de Souza

RESUMO: Este trabalho apresenta uma análise da participação social no Poder Legislativo Municipal de Novo Hamburgo. A pesquisa utiliza-se dos métodos quantitativo e qualitativo e consiste em verificar, por meio dos dados constantes no acervo de atas das sessões comunitárias e audiências públicas, a forma de participação social, se individual ou coletiva, bem como os temas discutidos e demandas mais solicitadas pela população.
Palavras-chaves: participação social, Poder Legislativo, sessões comunitárias e audiências públicas.

Abstract: This paper presents an analysis of social participation in the Municipal Legislative Branch of Novo Hamburgo. The research uses quantitative and qualitative methods and consists of verifying, through the data contained in the collection of minutes of community sessions and public hearings, the form of social participation, whether individual or collective, as well as the topics discussed and the most requested by the population.

Keywords: social participation, Legislative Branch, community sessions and public hearings

1 INTRODUÇÃO

O município de Novo Hamburgo está situado distante aproximadamente a 40 km de Porto Alegre, localizado em uma região conhecida como Vale dos Sinos. O município concretizou sua emancipação política em 05 de abril de 1927, a cidade cresceu em proporções geométricas, tornando-se um dos municípios gaúchos mais populosos, com aproximadamente 249.508 mil habitantes segundo dados do IBGE. Com sua economia baseada principalmente no setor coureiro-calçadista, composta por curtumes, indústrias químicas, componentes para calçados e indústria metalúrgica, Novo Hamburgo é hoje um polo entre as exportações brasileiras de calçados.

O grande desenvolvimento industrial do município estimulou a vinda de muitos moradores do interior do Estado. Com uma grande oferta de emprego fabril e a crescente demanda de trabalho, diversas famílias abandonaram o trabalho no campo e firmaram residência na região em busca de um futuro melhor. Novo Hamburgo foi um dos municípios que mais recebeu esses trabalhadores, só que a cidade não programou este aumento da população, não existia planejamento urbano com áreas próprias, com infraestrutura como energia elétrica, água, saneamento básico, mobilidade urbana, postos de saúde e coleta de lixo.

Essas famílias começaram a ocupar áreas, hoje consideradas irregulares, e com grandes possibilidades de alagamentos, ao longo de margens dos arroios e do rio dos sinos. Ao longo das últimas décadas todas as fábricas do setor coureiro-calçadista, enfrentaram grandes crises, diminuindo suas produções e muitas encerrando suas atividades comerciais. O resultado foram demissões em massa, deixando muitas famílias de moradores de áreas de risco e ocupações em situações de extrema pobreza.

Todo esse processo de crescimento não planejado e de empobrecimento da população, em consequência de crises na indústria, aumenta a necessidade da criação de políticas públicas sociais para tentar minimizar o impacto nas camadas mais pobres da sociedade.

Nesse contexto, o poder legislativo municipal arca com parte da responsabilidade em proporcionar mecanismos que possibilitem participação social,

principalmente possibilitando que a população reivindique melhorias em áreas como saúde, educação, saneamento, moradia, etc.

No caso do município de Novo Hamburgo, a Câmara Municipal de Vereadores, conforme dispõe o Regimento, tem entre suas funções legislativas, atribuições para fiscalizar e assessorar o Executivo e competência para dirigir seus serviços internos. A Casa é composta hoje por 14 vereadores que compõem oito comissões permanentes, as quais analisam as proposições que tramitam pelo poder legislativo. Possui, ainda, cento e vinte (120) colaboradores, sendo trinta e seis (36) ocupantes de cargo em comissão, distribuídos em 14 gabinetes de vereadores e entre 08 cargos administrativos em nível de direção e gerência, quarenta e oito (48) servidores concursados e trinta e seis (36) estagiários. A Câmara de Novo Hamburgo, através do seu regimento interno, também permite a realização de sessões comunitárias em locais que ofereçam uma estrutura básica para que esta aconteça.

1.1 JUSTIFICATIVA

Como oportunidade, o presente estudo justifica-se pela possibilidade de conhecer quais demandas são as mais requisitadas por meio dos canais de participação da sociedade propostos pelo Poder Legislativo municipal de Novo Hamburgo. O presente trabalho permitirá analisar os dados dos canais de participação, tais como, sessões comunitárias e audiências públicas, caracterizando-se, assim, como um instrumento de mensuração da efetiva participação da sociedade civil, bem como de comunicação entre o poder legislativo e a sociedade local.

1.2 PROBLEMA E OBJETIVOS

Como problema de pesquisa: A participação popular se efetiva através dos canais propostos pelo Poder Legislativo Hamburguense?

Neste contexto o objetivo geral deste trabalho é analisar a participação social no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Novo Hamburgo/RS no período de 2012 a 2017, por meio das sessões comunitárias e audiências públicas realizadas.

Os objetivos específicos são:

Realizar um levantamento das atas e documentos referentes às sessões comunitárias e audiências públicas do Legislativo municipal, no período de 2012 a 2017:

Descrever e analisar, a partir destes documentos, quem se manifesta – se de forma individual ou representativa;

Analisar quais temas predominam nas discussões;

Analisar a efetividade desses canais de participação social.

O presente estudo será organizado em quatro partes, além desta introdução: revisão da literatura acerca do assunto discutido; procedimentos metodológicos de pesquisa; resultados e discussão e, por fim, considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura será dividida em duas subseções: a primeira trará a discussão acerca dos movimentos sociais que buscam a legitimação da cidadania relacionada à situação política e econômica brasileira; a segunda seção abordará as formas de participação social adotadas pelas administrações públicas democráticas a partir do final do século XX.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E CIDADANIA

Segundo Costa (1988), o grande crescimento econômico, período conhecido como “milagre econômico”, ocorrido no Brasil por volta da década de 1970, durante o regime militar, possibilitou um maior poder econômico às classes mais ricas em oposição à pobreza que atingia grande parte da população. Segundo a autora, esse momento histórico possibilitou o surgimento e consolidação de movimentos sociais com reivindicações sociais e políticas:

> De um lado, essas novas forças se opõem às relações autoritárias que permeiam a totalidade da vida social; de outro, essas mesmas forças, vitimadas pelo modelo econômico excludente, tomam consciências das necessidades básicas de reprodução (educação, saúde, transporte, saneamento, equipamentos sociais, etc.), elegendo para suas lutas um conjunto de reivindicações sociais e políticas. (COSTA, 1988, p. 4)

Ainda de acordo com Costa (1988), o regime militar implantado em 1964, diante de um sistema autoritário, controlou e desarticulou todas as possíveis formas de manifestações e expressões no país, então só a partir da década de 70 que os movimentos sociais assumiram formas de lutas. E apenas nos anos 80 passaram a fazem parte da pauta de estudos dos cientistas sociais brasileiros.

É nesse contexto político, social e econômico que ocorre em Novo Hamburgo o crescimento populacional ocasionado pelo forte desenvolvimento industrial da região. Como se sabe, na maioria das cidades brasileiras, houve um descompasso entre o crescimento populacional e a oferta de serviços públicos básicos, como saneamento e habitação. Esse descompasso é agravado nas décadas posteriores

ao chamado “milagre econômico”, quando grande parte das indústrias passa por um período de crise financeira, ocasionando demissões em massa e ocupação desordenada de áreas da cidade, que não possuem a infraestrutura mínima necessária.

Como já dito anteriormente, o crescimento além do planejado e o empobrecimento da população torna ainda mais necessária a criação de políticas públicas de amparo às camadas mais pobres da sociedade. Nesse contexto, os movimentos sociais ganham força na busca de melhoria das condições de vida da população, movimentos que se organizam em busca de políticas públicas voltadas para a garantia de direitos sociais como habitação, educação, saúde e segurança. Sendo esses direitos garantidos à população já na Constituição Federal de 1988, que assegura em seu Art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Os movimentos sociais são importantes para que a população exerça a cidadania, sendo a cidadania mais do que um direito de todos, um dos fundamentos do estado Democrático de Direito, que constitui a base da República Federativa do Brasil a partir da Constituição de 1988.

2.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A mudança ocorrida na maneira com que a população acompanha os processos políticos e administrativos nas últimas décadas possibilitou uma nova forma nas gestões públicas atuais.

Segundo Milani (2008), várias respostas foram dadas ao dilema “necessidade de políticas públicas *versus* garantia de controles democráticos” todos relacionados aos diferentes contextos históricos e as importantes variações da burocracia nacional. Ainda segundo o autor:

> No entanto, os modelos construídos para enfrentar tal dilema tendem a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness e accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do

> controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos na gestão pública. (MILANI, 2008, p.553)

Notou-se na população certo grau de insatisfação referente às suas demandas geradas, que muitas vezes não são atendidas de forma satisfatória pelo poder público. Percebeu-se ao longo das últimas décadas um avanço nas políticas públicas como forma de incrementar a participação social nas decisões sobre as prioridades de investimentos dos recursos públicos,como é o caso do Orçamento Participativo.

Segundo Milani (2008) o atual modelo de gestão pública local permite que as organizações da sociedade civil (OSC), bem como os cidadãos façam parte do processo de formulação das políticas públicas:

> A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária entre muitos termos atualmente utilizados parece referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das (OSC) no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político- administrativo. Fomentar a participação dos diferentes autores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. (MILANI, 2008, p.554)

Grande parte dos gestores percebeu na participação social uma forma de ratificar suas decisões, dividindo com a comunidade o poder de decisão nas demandas coletivas e aumentando, assim, sua credibilidade e o seu poder. De acordo com Souza (2001), “o Brasil é um exemplo em que a redemocratização e a descentralização caminharam juntas”. A descentralização das atividades e responsabilidades pode ser identificada em diversas ações governamentais, como aponta Souza:

> No que se refere à participação da comunidade, muitos governos locais do Brasil estão envolvidos no desenvolvimento de mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo OP. (SOUZA, 2001, p.84)

É possível destacar aqui algumas formas de participação social, como: o plano diretor municipal; os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo. Ressalta-se que, segundo Avritzer (2008), o orçamento participativo foi entre 1990 e 2005 uma das práticas participativas mais conhecidas internacionalmente, devido ao sucesso da experiência na cidade de Porto Alegre.

A participação social na gestão pública foi instituída a partir do processo constitucional. O processo democrático permite que toda a população participe das decisões referentes ao cotidiano que habitam. Porém, diversos problemas e discussões ocorreram durante a implantação deste mecanismo de gestão. Em relação a esses problemas encontrados, Souza (2001) elenca os “três problemas” da participação social:

> O primeiro é o “problema de implantação”, isto é, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o “problema da desigualdade”: mesmo quando os espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos á participação de certos grupos sociais. O terceiro é o “problema da cooptação”: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo. (SOUZA, 2001, p.88).

Identificar tantas dificuldades para a completa participação social pode trazer a ideia de que seria praticamente impossível o seu perfeito funcionamento em alguma forma de governo. Porém, apenas com tentativas e propostas de participação é possível estabelecer vantagens e desvantagens de determinados processos e avançar no tema. O crescente processo de expansão da participação social, baseado no processo de democracia participativa com o envolvimento da comunidade e de atores políticos abre uma lacuna para questionamentos sobre as formas de participação e suas contribuições.

Ainda pensando nos entraves e dificuldades que perpassam a participação social, Milani (2008), apresenta dois limites críticos da participação social considerando os contextos geográficos entre o início dos anos de 1980 e final dos anos 1990:

> Em primeiro lugar, a participação dos atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo "parceria" é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo. (MILANI, 2008, p.555)

Assim, como se pode ver no trecho citado acima, a existência de mecanismos de participação social em um governo local não é garantia de que a sociedade estará realmente e devidamente representada nas formas de governo e na tomada de decisão. Muitas vezes, a participação social pode se dar de uma forma mais figurativa do que efetiva por assim dizer.

Avritzer (2008) contribui com a descrição e análise dos meios de participação social. Para o autor, o país tem hoje uma infraestrutura de participação social bem diversificada, dentro da qual destaca três desenhos institucionais:

> No caso dos orçamentos participativos, eles constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado. Com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. E, por fim, os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que dominamos desenho institucional de ratificação. (AVITZER, 2008, p.44)

O autor analisa cada um dos tipos de participação, sendo que cada um deles pode ser mais adequado em um dado momento ou pode propiciar maior participação social, dependendo da forma de governo, da implementação ou dos objetivos em cada situação. No caso dos planos diretores, por exemplo, obrigatórios em municípios com mais de 20.000 habitantes, obriga grande parte das administrações municipais a manter ao menos uma forma de participação social. O que pode tanto

trazer avanços significativos para o processo democrático e de exercício da cidadania, quanto servir apenas para o cumprimento de uma obrigatoriedade legal.

No caso específico estudado neste trabalho, o município de Novo Hamburgo, serão analisados dados de participação em audiências públicas, que são obrigatórias no município em questão, e constituem uma forma de ratificação de decisões políticas.

2.2.1 A efetividade da participação Social

Os estudos atuais sobre a participação social têm questionado além da existência de mecanismos de participação, também a efetividade desta. Como faz Milani (2008) em seu artigo sobre a participação social na gestão de políticas públicas locais:

> - a primeira questão que norteou nossa análise das 10 experiências foi a seguinte: quem participa? Uma vez que sabemos que a participação social pode, ao mesmo tempo, levar à constituição de interesses corporativos nos processos de decisão e dar vazão às vozes específicas de sujeitos subalternos na economia e na política, parece-nos essencial interrogar as diferentes experiências sobre o perfil da participação. Trata-se de indivíduos, cidadãos, atores sociais, atores institucionais, atores econômicos, atores da sociedade civil? Participam enquanto indivíduos ou grupo (ou representando um grupo)? Há uma profissionalização da participação? Há diversidade na participação? Além disso, que desigualdades subsistem na participação?
> - em segundo lugar, como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito das políticas públicas locais analisadas? Trata-se de um processo consultivo ou deliberativo? Quais são as relações entre o interesse particular, o corporativo e o geral?(MILANI, 2008, p. 560)

Encontrar respostas para esses questionamentos na análise de casos específicos não é uma tarefa fácil, pois, como cita o próprio autor, esta análise “diz respeito à democratização de processos políticos” (MILANI, 2008, p. 560).

No âmbito dos governos municipais, um dos tipos de representação social existente na gestão de políticas públicas são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. De acordo com Lüchmann (2011):

> A representação das associações junto aos Conselhos Gestores no Brasil figura como exemplo de representação coletiva e formal [...] A formalidade diz respeito à existência de regras institucionais, seja de

> caráter legal ou não, e geralmente conta com a participação governamental (LÜCHMANN, 2011, p. 153).

Por se tratar de um tipo de representação formal, os Conselhos têm sido objeto de estudos atuais sobre seu desenho institucional e sua forma de representação. Segundo Faria e Ribeiro (2004):

> O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito à voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. (FARIA e RIBEIRO, 2004, p. 127)

Percebe-se que existem diversas discussões acerca da efetividade da participação social, que vão além da verificação apenas da existência ou não dos canais participativos. Nessas discussões encontram-se diferentes variáveis que resultam ou não na efetividade da participação e que dependem da análise de casos específicos.

3 TIPOLOGIA DA PESQUISA

O presente trabalho utilizou-se de técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa para analisar os dados constantes no acervo de atas das sessões comunitárias e audiências públicas do poder legislativo de Novo Hamburgo, no que tange à participação social.

De acordo com Creswell (2007), existem três técnicas de pesquisa: quantitativa, qualitativa e de métodos mistos. Sendo as duas primeiras utilizadas aqui:

> Uma técnica *quantitativa* é aquela em que o investigador usa primeiramente alegações pós-positivistas para desenvolvimento de conhecimento (ou seja, raciocínio de causa e efeito, redução de variáveis específicas e hipóteses e questões, uso de mensuração e observação e teste de teorias), emprega estratégias de investigação (como experimentos, levantamentos e coleta de dados, instrumentos predeterminados que geram dados estatísticos).
> Por outro lado, uma técnica qualitativa é aquela em que o investigador sempre faz alegações de conhecimento com base principalmente ou em perspectivas construtivistas (ou seja, significados múltiplos das experiências individuais, significados social e historicamente construídos, com o objetivo de desenvolver uma teoria ou um padrão) ou em perspectivas reivindicatórias/participatórias (ou seja, políticas, orientadas para a questão; ou colaborativas, orientadas para a mudança) ou em ambas. [...] O pesquisar coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados. (CRESWELL, 2007, p.35).

A análise dos documentos destes dois meios de participação social permitirá verificar de que forma a sociedade se manifesta nos espaços proporcionados pelo poder legislativo, ou seja, se de forma coletiva, através de associações de bairros e conselhos ou se de forma individual.

Os instrumentos de participação social selecionados para análise foram sessões comunitárias e audiências públicas. Estes foram escolhidos em função de algumas diferenças existentes entre eles, como no seu processo de realização

A pesquisa mensurou dados referentes às demandas mais cobradas e/ou solicitadas pela sociedade em geral como: segurança pública, mobilidade urbana, saúde, educação, saneamento, etc.

Referente ao período de análise dos dados estabeleceu-se um critério de averiguação entre os anos de 2012 e 2017. Este período foi selecionado pelo fato de que seus dados já estão disponíveis no ambiente virtual do site da Câmara Municipal de Novo Hamburgo de forma aberta ao público em geral.

O estudo começou com a coleta de todas as atas referentes ao período selecionado; após foi realizada a leitura dos dados transcritos nas atas, coletando-se informações importantes de quem se manifesta e para que, qual o objetivo da manifestação, qual a demanda requerida. Para facilitar a visualização dos dados e ampliar a análise qualitativa, foram construídas tabelas distintas para as sessões comunitárias e audiências públicas, quantificando o número de participantes efetivos, bem como a demanda solicitada. Essa análise permitiu evidenciar qual a forma mais comum de manifestação (individual ou coletiva), bem como verificar quais demandas mais aparecem nas manifestações populares.

Após a tabulação desses dados, foi possível analisá-los qualitativamente, fazendo relações entre o tipo de espaço para manifestação e quem se manifesta efetivamente, bem como o que é demandado em cada espaço, possibilitando mapear as formas de participação nos espaços analisados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 SESSÕES COMUNITÁRIAS

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, as sessões comunitárias são realizadas nos bairros e vilas da cidade. Para que aconteçam, associações dos bairros ou outras entidades interessadas na sessão devem protocolizar pedidos com antecedência mínima de quinze dias úteis, justificando a pauta específica com tópicos a serem abordados. Os convites aos participantes, bem como a divulgação fica a critério das comunidades.

Para o presente trabalho foram analisadas onze atas de sessões comunitárias realizadas entre os anos de 2012 e 2017. Após a leitura e estudo das atas, foi possível tabular alguns dados quantitativos em relação à participação social nesse instrumento pesquisado.

A seguir serão apresentadas duas tabelas seguidas de dois gráficos referentes aos dados coletados sobre as sessões comunitárias. Na Tabela 1 é possível identificar a quantidade de sessões realizadas em cada ano e o número de participantes que se manifestaram efetivamente em cada uma delas.

Tabela 1: Participações em sessões comunitárias

SESSÕES COMUNITÁRIAS						
REGISTRO	**PARTICIPAÇÕES EFETIVAS**					
Ata	**Vereadores**	**Secretários**	**Associações Comunitárias eConselhos**	**Escolas**	**Moradores**	**Outros**
01- 02/03/2017	**9**	**3**	**3**	**2**	**3**	**2**
Total ano 2017	**9**	**3**	**3**	**2**	**3**	**2**
Ata - 12/05/2016	**3**	**4**	**5**	**3**	**1**	**1**
Total ano 2016	**3**	**4**	**5**	**3**	**1**	**1**
Ata 05/03/2015	**6**	**8**	**1**	**1**	**1**	**0**
Ata 03/12/2015	**5**	**7**	**4**	**2**	**3**	**0**
Total ano 2015	**11**	**15**	**5**	**3**	**4**	**0**
Ata 02/11/2014	**7**	**0**	**3**	**0**	**4**	**0**
Total ano 2014	**7**	**0**	**4**	**0**	**4**	**0**
Ata 03/07/2013	**3**	**0**	**2**	**1**	**2**	**0**

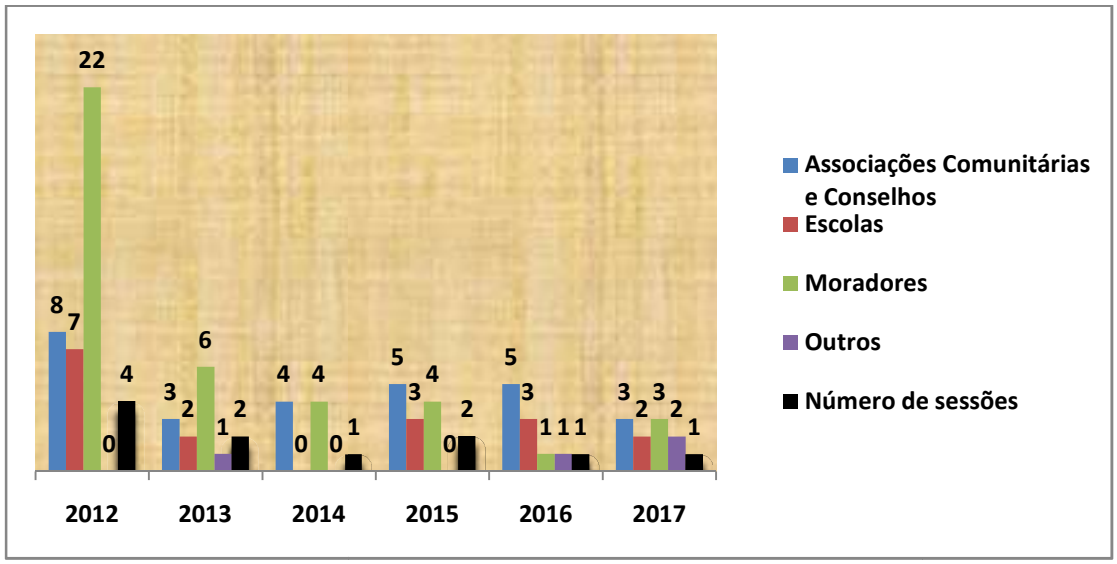
SESSÕES COMUNITÁRIAS						
REGISTRO	PARTICIPAÇÕES EFETIVAS					
Ata	Vereadores	Secretários	Associações Comunitárias e Conselhos	Escolas	Moradores	Outros
Ata04/12/2013	6	0	0	2	4	0
Total ano 2013	9	1	3	2	6	1
Ata 04/07/2012	6	0	0	2	4	0
Ata 06/06/2012	10	0	0	2	7	0
Ata 02/05/2012	5	0	1	1	6	0
Ata 04/04/2012	5	0	7	2	5	0
Total ano 2012	26	0	8	7	22	0

Como verificado nos dados acima, houve a diminuição da quantidade de sessões comunitárias, já que desde 2012 não se realizam mais do que duas sessões ao ano. Pode-se observar também que a participação efetiva da população não tem números expressivos, sendo que o maior número de participações efetivas registrado foi 14, conforme a Ata de 04/04/2012.

Cabe mencionar que os números relativos às colunas denominadas vereadores e secretários não compõem cálculos, por este trabalho estar concentrado em verificar os números referentes à participação social nas sessões comunitárias e audiências públicas de Novo Hamburgo.

Na sequência será apresentado um gráfico elaborado com base nos dados da Tabela 1, que foi construído visando melhor visualização e análise dos dados encontrados.

Gráfico1: Participação social em sessões comunitárias



Analisando o Gráfico 1, pode-se verificar no de 2012 um maior número de participação dos moradores, cabe ressaltar que durante esse ano houve um maior número de sessões comunitárias, quatro no total,sendo uma delas realizada na área rural do município de Novo Hamburgo, contando assim com maior participação dos moradores.

Nos anos seguintes os números não ultrapassaram seis participações de moradores ainda que com duas sessões comunitárias como no ano de 2013 e 2015. O número de associações e conselhos, junto com as escolas que se manifestaram nas sessões comunitárias chega a oito e sete respectivamente, apenas no ano de 2012; já nos anos seguintes, até o ano de 2017, não ultrapassam cinco manifestações nas sessões por ano analisado. O item denominado “Outros” não apresenta números expressivos em todos os anos listados, não ultrapassando três manifestações em todo o período estudado. No quadro denominado “Outros” foi listado as participações de pessoas como pastores de igrejas de pouco conhecimento, músicos locais, etc. As suas manifestações em grande parte, pedindo apoio do poder executivo para suas atividades.

A seguir, será apresentada a Tabela 2, que permite analisar as reivindicações que surgiram nas sessões comunitárias realizadas em bairros e vilas da cidade de Novo Hamburgo.

Tabela 2: Reivindicações em Sessões Comunitárias

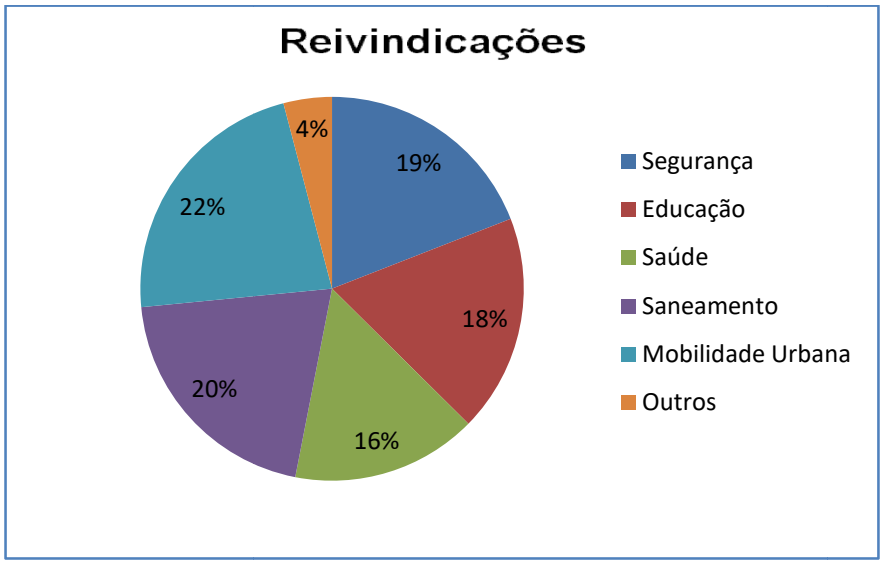
REIVINDICAÇÕES DAS SESSÕES COMUNITÁRIAS						
Documento	**Segurança**	**Educação**	**Saúde**	**Saneamento**	**Mobilidade Urbana**	**Outros, IPTU, Alagamentos etc.**
Ata 02/03/2017	**4**	**3**	**2**	**2**	**1**	**0**
Ata 12/05/2016	**1**	**4**	**2**	**1**	**5**	**0**
Ata 05/03/2015	**2**	**2**	**1**	**2**	**5**	**0**
Ata 03/12/2015	**1**	**2**	**4**	**1**	**3**	**0**
Total ano 2015	**3**	**4**	**5**	**3**	**8**	**0**
Ata 02/11/2014	**2**	**0**	**2**	**3**	**2**	**1**
Total ano 2014	**2**	**0**	**2**	**3**	**2**	**2**
Ata 03/07/2013	**0**	**2**	**3**	**2**	**2**	**0**
Ata 04/12/2013	**3**	**0**	**2**	**8**	**3**	**1**
Total ano 2013	**3**	**2**	**3**	**10**	**5**	**1**
Ata 06/06/2012	**5**	**1**	**1**	**3**	**2**	**0**
Ata 04/07/2012	**5**	**3**	**1**	**0**	**3**	**1**
Ata 02/05/2012	**4**	**5**	**2**	**2**	**3**	**0**
Ata 04/04/2012	**1**	**5**	**5**	**6**	**4**	**0**
Total ano 2012	**15**	**14**	**9**	**11**	**12**	**1**
Total 2012 a 2017	**28**	**27**	**23**	**30**	**33**	**4**

Ao analisar os dados da Tabela 2 é possível perceber um nivelamento entre os números de reivindicações de cada tema durante o período estudado. A pauta mobilidade urbana configura-se como a que mais apareceu nas reivindicações dos moradores junto ao poder público. Isso se deve parte ao fato de ser um tema que agrega vários outros, como o uso e ocupação dos espaços urbanos, deslocamento e acessibilidade de pedestres, vias de trânsito, calçadas, e a relação da comunidade com o meio ambiente.

Logo após aparecem as pautas: saneamento básico, com 30 pedidos; segurança com 28; educação com 27; e, saúde com 23 pedidos.

No Gráfico2, apresentado a seguir, fica demonstrado de forma percentual como se distribuem as reivindicações das sessões comunitárias:

Gráfico 2: Reivindicações nas Sessões Comunitárias



O fato das pautas/temas apresentarem uma proximidade numérica de pedidos está relacionado à forma como se desenvolvem as sessões comunitárias. Como já citado anteriormente, conforme o Regimento da Câmara Municipal, para que ocorram as sessões, as associações interessadas na realização de uma sessão comunitária devem fazer o pedido formal com a antecedência mínima de quinze dias úteis, já especificando a pauta a ser abordada.

Cabe ressaltar que a sessão é dividida em cinco partes, onde nos primeiros trinta minutos são expostas as reivindicações da comunidade pelos representantes da comunidade local e os assuntos mais relevantes sob a ótica dos moradores. Esse momento serve como espécie de resumo de todas as reivindicações locais, como é

possível perceber no trecho do discurso de um líder comunitário que constou em ata e está reproduzido abaixo:

> [...]Disse que há muitas melhorias a serem feitas no Bairro Canudos nas seguintes áreas: Educação, Obras, Segurança, Esporte, Cultura e Lazer e Saúde. Reivindicou uma quadra coberta na Escola Estadual de Ensino Fundamental Antônio Conselheiro, informando que esse pleito foi um projeto encaminhado e aprovado, em 2001, no Orçamento Participativo, mas, segundo ele, nunca foi executado. Solicitou a regulamentação do Loteamento Pantera I, lembrando que a luta dos moradores para obtenção das escrituras já dura 10 anos.[...]Reivindicou, na área da Educação, mais vagas em creches para famílias carentes, criação de creches comunitárias e creches de turno integral. Na área da Saúde, solicitou que haja mais fichas para atendimento dentário e liberdade ao cidadão para consultas médicas em qualquer unidade de saúde, independentemente do bairro em que reside [...] (ATA DA SESSÃO COMUNITÁRIA Nº 1/2015, p.01).

Na terceira parte da sessão comunitária um representante da comunidade usa a palavra por dez minutos para encaminhamento dos problemas levantados. Assim, explicita-se porque os números das solicitações são quase idênticos, pois, a maior parte das pessoas ou entidades que se manifestam reforçam os pedidos apresentados pelos seus representantes, acrescentando ou não algo mais pertinente, fazendo com que as pautas sejam repetidas durante uma mesma sessão.

Para exemplificar a participação dos Conselhos Municipais nas sessões comunitárias, transcreve-se abaixo um trecho de manifestação de representante do Conselho Municipal de Saúde:

> A vice-presidente do Conselho Municipal de Saúde (CMS),fez uso da palavra. Ela disse que o CMS é um órgão de controle social, visto que fiscaliza os serviços de saúde do município de Novo Hamburgo. Ela divulgou as reuniões do conselho, que ocorrem duas vezes por mês (na segunda e última terça-feira), e convidou a população a participar.
> Ata da sessão comunitária 12/05/2016.

4.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Seguindo a mesma linha do trabalho utilizada para o estudo das sessões comunitárias, no instrumento de pesquisa audiências públicas, foi analisado o

conteúdo de sessenta e seis atas existentes entre os anos de 2012 e 2017. Durante a leitura de todo o conteúdo das atas, os participantes foram identificados e separados cuidadosamente dentro do discurso, para que fosse possível distinguir as manifestações individuais daquelas que representam entidades coletivas. Estes dados referentes às manifestações sociais foram tabulados e transcritos na Tabela 3, que será apresentada a seguir.

Tendo em vista que a audiência pública, quando solicitada, já possui a pauta definida, o expositor ou defensor da matéria em discussão não deve fugir ao assunto, podendo ser advertido pelo presidente da audiência, ter a palavra cassada ou ter sua retirada do recinto solicitada. De acordo com o Regimento Interno da Câmara para a realização das audiências públicas, o pedido pode ser feito por qualquer parlamentar, mas com a anuência de uma comissão e com requerimento de autoria desta, o qual deve ser aprovado pelo Plenário da Casa. O presidente da casa deverá com antecedência mínima de cinco dias úteis convocar para a audiência através de edital publicado em jornal de grande circulação contendo a pauta a ser debatida, bem como o prazo de duração da mesma. Nas audiências são convidadas a participar todas as entidades públicas que possuam alguma relação com o tema mediante envio de convites formais. O convidado para debater o tema ou questão disporá para tanto de dez minutos, prorrogáveis por mais dez minutos, a juízo do presidente da audiência pública.

A Tabela 3 apresentada abaixo apresenta todos os registros em ata, contendo a data de realização e o número de participantes que se manifestaram oficialmente representando suas entidades:

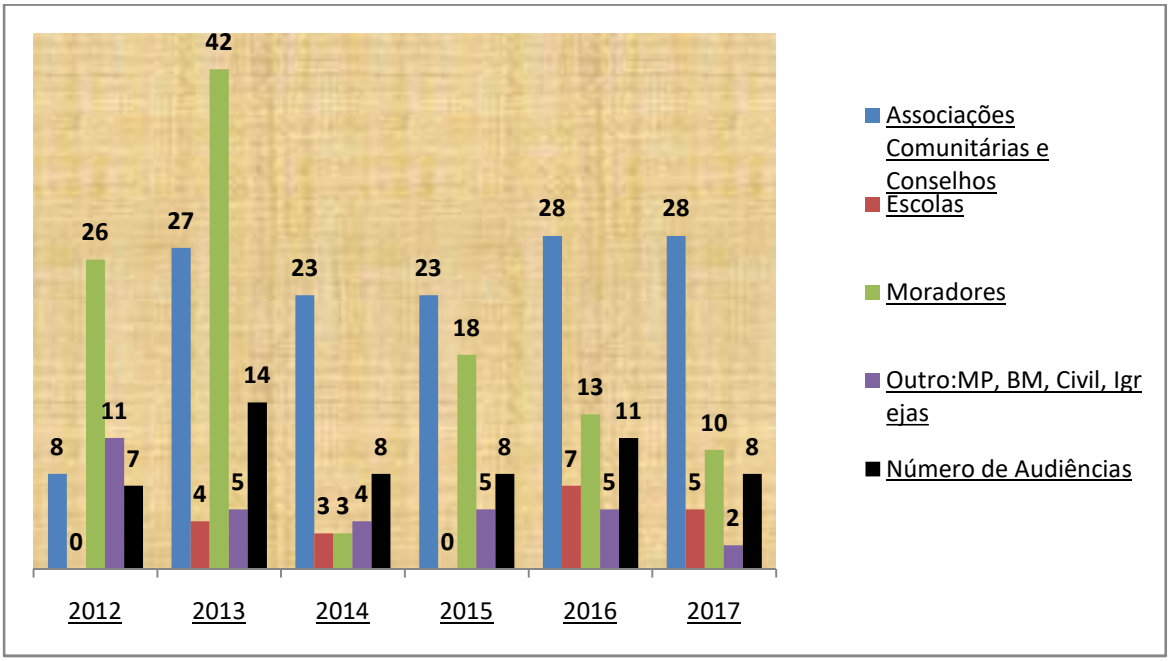
Tabela 3: participação Social em Audiências Públicas

	PARTICIPAÇÕES EFETIVAS EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS					
Registro/Ata	Vereadores	Secretários	Associação Comunitária e Conselhos	Escolas	Moradores	Outro: MP, BM, Civil e Igrejas
24/04/2017	6	1	0	0	0	0
07/03/2017	6	0	6	4	0	1
20/04/2017	3	2	9	0	0	0
04/05/2017	5	4	3	1	3	1
30/05/2017	3	2	0	0	0	0
17/08/2017	4	2	5	0	4	0
24/08/2017	2	2	5	0	3	0
29/09/2017	4	2	0	0	0	0
Total no ano 2017	33	15	28	5	10	2
19/02/2016	3	2	0	0	1	0

Registro/Ata	Vereadores	Secretários	Associação Comunitária e Conselhos	Escolas	Moradores	Outro: MP, BM, Civil e Igrejas
17/03/2016	2	1	4	0	0	3
28/04/2016	1	0	1	0	1	0
03/05/2016	3	1	4	1	2	0
31/05/2016	4	2	0	0	0	0
03/06/2016	2	0	2	0	3	0
09/06/2016	1	0	6	5	2	0
10/06/2016	2	3	1	0	3	1
10/07/2016	2	0	5	0	1	0
30/09/2016	1	2	0	0	0	0
10/11/2016	4	1	5	1	0	1
Total no ano 2016	25	12	28	7	13	5
23/02/2015	5	2	0	0	0	1
30/04/2015	7	0	10	0	4	0
29/05/2015	4	2	0	0	0	0
07/08/2015	4	3	8	0	0	0
29/09/2015 – 14h	1	2	0	0	0	0
29/09/2015 – 19h	3	2	1	0	2	1
19/11/2015	3	2	1	0	1	2
26/11/2015	7	2	3	0	11	1
Total no ano 2015	34	15	23	0	18	5
24/02/2014	1	1	0	0	0	0
12/03/2014	8	3	5	0	2	1
19/03/2014	11	1	5	0	0	0
26/03/2014	5	0	2	0	0	3
26/05/2014	5	2	0	0	0	0
02/07/2014	8	1	9	3	0	0
26/09/2014	2	2	0	0	0	0
19/11/2014	9	3	2	0	1	0
Totalno ano 2014	49	13	23	3	3	4
18/02/2013	9	2	2	0	0	2
27/02/2013	1	2	0	0	0	0
23/04/2013	3	0	4	0	2	1
06/05/2013	4	3	3	0	4	0
08/05/2013	9	0	1	0	1	0
20/05/2013	9	0	4	4	4	0
28/05/2013 – 13h	4	2	0	0	2	0
28/05/2013 – 19h	2	1	2	0	2	0
10/06/2013	5	2	0	0	3	0
15/06/2013	5	1	2	0	4	2
29/07/2013	6	2	6	0	4	0
28/08/2013	7	1	1	0	10	0
25/09/2013	3	2	0	0	0	0
14/10/2013	12	0	2	0	6	0
Total no ano 2013	79	18	27	4	42	5
28/02/2012	5	1	0	0	0	2
26/03/2012	4	2	1	0	7	3
15/05/2012	3	0	3	0	2	2
30/05/2012	3	3	0	0	0	0
26/09/2012	1	2	0	0	0	0
28/11/2012	4	2	2	0	7	4
03/12/2012	5	0	2	0	10	0
Total no ano 2012	25	10	8	0	26	11

Como já citado anteriormente na análise das sessões comunitárias, os dados referentes à participação de Vereadores e Secretários não farão parte do estudo em questão, pois se admite aqui verificar a participação efetiva da população em audiências públicas de Novo Hamburgo. Comparando as participações efetivas das audiências públicas com as ocorridas nas sessões comunitárias, podemos verificar que nas sessões comunitárias havia um maior equilíbrio entre as participações de representantes de entidades e associações; ao passo que, nas audiências públicas verifica-se que a participação de representantes de associações e conselhos destaca-se em relação aos demais no período entre 2014 e 2017.

Gráfico 3: Participação social nas Audiências Públicas



O Gráfico 3 mostra o número de participações efetivas através dos representantes das suas respectivas entidades presentes durante as audiências públicas nos anos de 2012 a 2017.

Durante o período de 2012 observou-se apenas oito participações das associações e conselhos nas sete audiências realizadas, mas a partir de 2013 até o ano de 2017 os números se mantiveram sempre acima de vinte e três participações por ano analisado, chegando a vinte e oito em 2016 e 2017.

A participação das escolas nas audiências públicas não aparece no ano de 2012 tendo obtido quatro e três participações respectivamente em 2013 e 2014. Somente no ano de 2016 alcançou o número sete participações.

Foram observadas oito manifestações de moradores no ano de 2012, já no ano de 2013 foram quarenta e duas manifestações, maior número de moradores registrado durante as 14 audiências (maior número durante o período estudado). Essa participação foi fruto de discussões centradas em temas relevantes para a população como: debater a situação do atendimento saúde no IPERGS em Novo Hamburgo (saúde); discutir sobre a falta de plantão na delegacia do bairro Canudos NH (segurança); discutir sobre a má conservação das praças e canteiros na cidade (mobilidade urbana).

No ano de 2014 com um número menor de audiências, apenas oito, houve também uma queda na participação dos moradores, apenas três. Obteve uma melhora no ano de 2015 chegando a dezoito participações em oito audiências anuais; em 2016, foram treze participações em onze audiências; e no último ano, 2017, apenas dez participações em oito audiências.

Na tabela abaixo foram tabulados os dados referentes aos temas das convocações das audiências, bem como as datas das suas realizações, o total de audiências realizadas em cada ano e as comissões solicitantes.

Tabela 4: Temas de Audiências Públicas

	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	
	COMISSÕES	**TEMAS DAS AUDIÊNCIAS**
		ATAS 2017
24/02/2017	**COFIN**	**Prestação de contas Executivo**
07/03/2017	**COEDU**	**Debater sobre a situação da Escola Senador Pasqualine**
20/04/2017	**COFIN**	**Formas de assegurar a realização de eventos comunitários em espaços públicos da cidade**
04/05/2017	**CODIR**	**Debater sobre os moradores de ruas**
30/05/2017	**COFIN**	**Prestação de contas Executivo**
17/08/2017	**FP**	**Defesa dos prédios históricos**
24/08/2017	**COMAM**	**Discutir sobre o plano municipal de resíduos sólidos e sobre catadores**
29/09/2017	**COFIN**	**Prestação de contas Executivo**
Total 2017: 8		
		ATAS 2016
19/06/2016	**COFIN**	**Prestação de contas do Executivo**
17/03/2016	**CODIR**	**Debater sobre o tema "casa comum, nossa responsabilidade" Campanha da Fraternidade**
28/04/2016	**COFIN**	**Debater sobre o imposto na modalidade micro empreendedor**
03/05/2016	**CODIR**	**Debater sobre a permanência da UERGS no município**
31/05/2016	**COFIN**	**Prestação de contas do Executivo**
03/05/2016	**CODIR**	**Projeto de Lei nº437 "Zona Franca do Calçado"**
09/06/2016	**CODIR**	**Situação do ensino público no Estado**
10/06/2016	**CODIR**	**Debater sobre a violência na região**
19/06/2016	**COOSP**	**Defender o caráter estatal público da Trensurb**
30/09/2016	**COFIN**	**Prestação de contas do Executivo**
10/11/2016	**COOSP**	**Debater sobre o transporte público e a passagem integrada**
Total 2016: 11		
		ATAS 2015
23/02/2015	**COFIN**	**Prestação de contas do Executivo**
30/04/2015	**COSDE**	**Debater a situação da Fundação de Saúde Pública de NH**
20/05/2015	**COFIN**	**Prestação de contas do Executivo**
07/08/2015	**VEREADOR**	**Debater sobre o financiamento do (SUS) e os impactos dos cortes no orçamento**
14 HS 29/09/2015	**COFIN**	**Prestação de contas do Executivo**

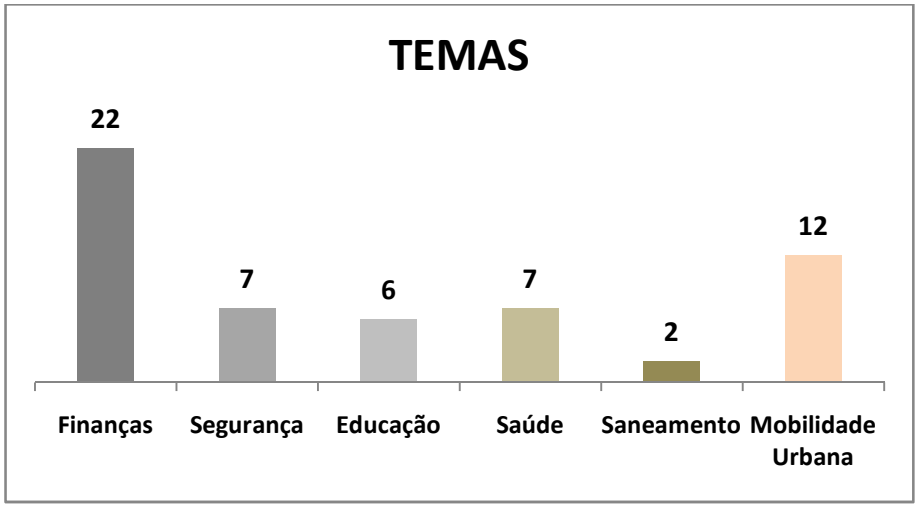
	COMISSÕES	TEMAS DAS AUDIÊNCIAS
19HS 29/09/2015	COSDE	Debater a situação da obra Casa Lar da Menina
19/11/2015	COOSP	Debater sobre a prestação de serviço da empresa AES Sul na cidade
26/11/2015	COSDE	Debater sobre o tempo de espera para cirurgias eletivas
Total 2015: 8		
		ATAS 2014
24/02/2014	COFIN	Prestação de contas do Executivo
12/03/2014	COOSP	Discutir a má conservação das praças e canteiros
19/03/2014	COOSP	Debater sobre a falta de energia elétrica do temporal de 31/01/2014
26/03/2014	COSEG	Discutir a falta de plantão na delegacia do bairro Canudos
26/05/2014	COFIN	Prestação de contas do Executivo
02/07/2014	COEDU	Sobre a implantação da Universidade Federal na região
26/09/2014	COFIN	Prestação de contas do Executivo
19/11/2014	COOSP	Discutir projeto de lei do Executivo sobre mobilidade urbana
Total 2014: 9		
		ATAS 2013
18/02/2013	VEREADORES	Debater sobre as condições de segurança em boates e locais de aglomerações de pessoas
27/02/2013	COFIN	Prestação de contas do Executivo
23/04/2013	VEREADORES	Debater sobre inspeção predial
06/05/2013	VEREADORES	Debater sobre o papel do skate no desenvolvimento social e econômico de Nov o Hamburgo
08/05/2011	VEREADORES	Debater sobre o transporte de passageiros e veículos de aluguél
20/05/2013	VEREADORES	Debater sobre a educação em NH
13:30 HS 28/05/2013	COFIN	Prestação de contas do Executivo
19:00 HS 28/05/2013	VEREADORES	Debater sobre o atendimento de saúde no IPERGS em NH
10/06/2013	COFIN	Prestação de contas do Executivo
15/06/2013	COSEG	Esclarecer a população sobre a emissão da nota eletrônica
29/07/2013	COFIN	Debater alternativas para tornar a área comercial central de NH referência para outras regiões
28/08/2013	COOSP	Debater sobre a área do antigo estádio de futebol do NH
25/09/2013	COFIN	Prestação de contas do Executivo
14/10/2013	VEREADORES	Debater sobre os horários das sessões ordinárias
Total 2013: 13		
		ATAS 2012
28/02/2012	COFIN	Prestação de contas do Executivo
26/03/2012	COSEG	Debater a segurança pública, no bairro Canudos
15/05/2012	COSEG	Debater a Instituição da Semana de Combate a Alienação Parental
30/05/2012	COFIN	Prestação de contas do Executivo
26/09/2012	COFIN	Prestação de contas do Executivo
28/11/2012	COSDE	Discutir a saúde de NH
03/12/2012	COSEG	Debater sobre a segurança pública na cidade de NH
Total 2012: 7		

Legenda

CODIR	Comissão dos Direitos Humanos, Cidadania e Defesa do Consumidor
COFIN	Comissão de Competitividade, Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento
COEDU	Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciências e Tecnologia
COOSP	Comissão de Obras Serviços Públicos e Mobilidade Urbana
COSDE	Comissão de Saúde
COSEG	Comissão de Segurança
COMAM	Comissão do Meio Ambiente
FP	Frente Parlamentar

O Gráfico 4 abaixo apresenta a tabulação dos dados referentes aos temas discutidos nas audiências públicas, catalogados nas mesmas categorias utilizadas para a análise de temas debatidos nas sessões comunitárias.

Gráfico 4: Temas das Audiências Públicas



No gráfico foi possível analisar os temas que apresentaram maior número de audiências públicas no período entre 2012 e 2017. O tema Finanças com vinte e duas audiências merece atenção especial neste estudo por apresentar um número expressivo de audiências. De acordo com o capítulo III da Lei Orgânica Municipal artigo 93 parágrafo § 3º O Poder Executivo publicará até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório da execução orçamentária. Depreende-se então que estas audiências relativas à prestação de contas são realizadas pelo poder legislativo por ser item obrigatório por lei.

A pauta mobilidade urbana, também com vinte e duas audiências no período analisado, está vinculado a sua discussão obrigatória em certos casos, como o que consta na Lei Orgânica Municipal, Art.39:

> A iniciativa de Projetos de Lei oriundos do Executivo que versem sobre habitação popular, transportes urbanos, proteção ao meio ambiente, saúde e educação deve ser precedida de consulta a população, através de audiência pública.

Já o item saneamento foi trabalhado apenas em dois temas discutidos nas audiências, mesmo sendo um item de extrema importância, principalmente para as comunidades mais periféricas.

Os temas saúde e segurança apresentam números idênticos no estudo com sete audiências no período analisado, são temas de discussão constante e que influenciam diretamente na vida da sociedade.

Pela relevância do tema saúde, verifica-se a participação do Conselho Municipal de Saúde tanto nas sessões comunitárias quanto nas audiências públicas, conforme manifestação da vice-presidente extraída da ata da audiência pública de 30/04/2015:

> A vice-presidente do Conselho Municipal de Saúde [...] divulgou o endereço do conselho, disse que o mesmo possui dois secretários e sempre tem atendimento ao público. Ela declarou que o conselho leva adiante as denúncias recebidas, que devem ser feitas por escrito.

Porém, percebe-se nas duas manifestações da representante do CMS aqui transcritas que ela chama a população a participar, o que pode indicar pouco envolvimento da comunidade com os Conselhos Municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho realizou o levantamento e análise das atas referentes às sessões comunitárias e audiências públicas, do período de 2012 a 2017, tendo descrito e tabulado no capítulo anterior o quantitativo e a forma de manifestação dos participantes. Optou-se por utilizar as atas como base da análise por acreditar que elas representam uma fonte importante de informação, pois segundo Almeida (2009) “elas registram “qual espaço as falas ocupam” nas dinâmicas concretas das IPs” (AVRITZER, 2009, apud ALMEIDA, 2009, p. 254).

De acordo com os dados analisados os temas predominantes nas discussões dentro das audiências públicas, como o tema finanças, vem reforçar a ideia de que o poder público cumpre apenas a lei de obrigatoriedade, como o número de quatro divulgações dos relatórios orçamentários por ano.

Outro tema como o saneamento, muito discutido nas sessões comunitárias, não apresenta um número expressivo de discussão dentro das audiências públicas, cabe ressaltar que para o poder público, politicamente talvez não seja tão interessante discutir um assunto que é muito cobrado pela população de bairros menos assistidos nessa área. Predominam temas de discussões como segurança, educação e saúde nos dois instrumentos de pesquisas, audiências públicas e sessões comunitárias, ressaltando um número baixo de discussões dentro das cinquenta e seis audiências realizadas no período de 2012 a 2017 nestes itens considerados como de extrema importância para a população.

O tema mobilidade urbana representa um maior número de discussões nos dois instrumentos de pesquisas. Isso se deve parte ao fato de ser um tema que agrega vários outros diversos, como também ao fato de que muitos projetos de mobilidade urbana possuir a obrigatoriedade de discussão em audiências públicas, conforme já citado anteriormente.

Diante de um universo populacional de aproximadamente 249.508 mil habitantes a participação social da cidade de Novo Hamburgo mostra-se tímida. Um ponto do qual se sentiu falta durante a pesquisa nos documentos analisados, foi a ausência do quantitativo de pessoas presentes em cada sessão comunitária ou audiência pública. A informação sobre o quantitativo de presentes poderia ajudar a estabelecer um panorama mais amplo da participação, pois seria possível identificar

se muitas pessoas se fazem presentes nesses momentos, e, apenas não se manifestam, ou se de fato pouquíssimas pessoas tem o hábito de participar.

Analisando todas as atas no período de 2012 a 2017 verificou-se que a maior parte da população procura se manifestar através das associações, conselhos, escolas ou outras entidades. Excetuando-se apenas o ano de 2012 nas sessões comunitárias e o ano de 2013 nas audiências públicas onde a participação individual através dos próprios moradores individualmente foi maior que a das demais categorias.

Com base nos dados analisados, pode-se dizer que os conselhos e associações são responsáveis por boa parte das manifestações nos dois espaços analisados: sessões comunitárias e audiências públicas. Podendo-se destacar ainda a participação nas audiências públicas, talvez por terem um caráter mais formal e institucional que regula a participação social, deixando menos espaço para as manifestações individuais e informais.

Diversos estudos questionam a efetividade da participação nos conselhos municipais, de acordo com Almeida, Carlos e Silva (2016), para verificar essa efetividade devem ser considerados três níveis analíticos: a institucionalização, a deliberação e a representação. Neste estudo especificamente, buscou-se avaliar as informações relativas a um dos conselhos que se manifestou nos dois instrumentos de participação avaliados, o Conselho Municipal de Saúde de Novo Hamburgo.

Foi possível verificar que o Conselho Municipal de Saúde (CMS) está institucionalizado, tendo sido criado pela Lei nº 8.142/90. O CMS tem a atribuição de deliberar sobre todo projeto a ser implantado pela Secretaria Municipal de Saúde. Sua composição prevê que 50% dos participantes sejam usuários do SUS, porém esta parte do conselho também é composta por usuários que representam associações e sindicatos, como é possível verificar em sua composição atual. De acordo com ABERS E KECK (2008, p. 100) “a participação nos conselhos gestores é indireta [...] Do outro lado, cerca da metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos”.

A importância do reconhecimento de que participação e representação são formas complementares de participação é trazida por Lüchmann (2011) como um dos pontos centrais para o debate sobre pluralização na participação social, ou seja, devem ocorrer em conjunto, sem que uma das formas exclua a outra.

De acordo com GOHN (2004) a forma de participação da civil não pode ficar restrita à participação em espaços como conselhos ou outros criados na esfera pública, pois isso restringiria muito a participação social.

Assim, é possível sugerir, com base nos dados apresentados e embasados teoricamente, que a participação social no âmbito do Poder Legislativo em Novo Hamburgo ainda é bastante pequena e até precária em comparação ao tamanho do crescimento populacional da cidade.

Este trabalho não tem como intenção trazer respostas ou encerrar a discussão, pelo contrário, pretende-se que outras análises possam surgir nesse contexto, aprofundando questões relacionadas à participação social.

REFERÊNCIAS:

ABERS, R. N.; KECK, M. E. *Representando a diversidade: estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores*. *Caderno CRH*, v.21, n.52, 2008, pp. 99112.

AVITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol.14, nº1, julho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, L. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, n.º 2, jul./dez. 1999, p. 18-43.

BRASIL.*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF,1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08/03/2018.

COSTA, Maria das Dores. *Movimentações sociais e cidadania: uma nova dimensão para a política social no Brasil.* Rev. Adm. Públ. Rio de Janeiro, 22(2): 3-10, abr./jun. 1988.

CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*; tradução Luciana de Oliveira da Rocha – 2ª Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2007.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. *Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo*. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

GOHN, M. G. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama. Acesso em 18/03/2018

LÜCHMANN, L. H. H.. Associação, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H.; Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais* UNISINOS, v.42, n.1: 19 – 26, jan/abr 2006.

MILANI, Carlos R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiência latino-americanas e européias*. RAP – Rio de Janeiro 42 (3): 551-79, MAI/JUN. 2008.

NOVO HAMBURGO. *Resolução nº 8/2009*. Novo Hamburgo, 2009. Disponível em: http://portal.camaranh.rs.gov.br/pm3/informacao_e_conhecimento/regimento-interno. Acesso em 19/03/2018

NOVO HAMBURGO.*Lei Orgânica Municipal*. Disponível em: http://sapl.camaranh.rs.gov.br/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=6715. Acesso em 19/03/2018.

NOVO HAMBURGO. *Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo*. Disponível em: http://portal.camaranh.rs.gov.br/pm3/informacao_ e_conhecimento /regimento-interno. Acesso em 19/03/2018

NOVO HAMBURGO. Conselho Municipal de Saúde. Disponível em: https://saude.novohamburgo.rs.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=4 Acesso em 14/04/2018.

SOUZA, Celina. *Construção e Consolidação de Instituições Democráticas papel do orçamento participativo.* Construção e Consolidação de Instituições Democráticas.São Paulo em Perspectiva,15(4) 2001.

A IMPORTANCIA DA SOCIEDADE CIVIL REPRESENTADA PELAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES PARA UMA GESTÃO PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

Lidiane Ávila da Silva[1]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo abordar sobre a importância da participação da sociedade civil organizada, representada pelas Associações de Moradores na gestão pública. A partir de informações da realidade vivenciada no município de Gravataí, pela Gestão Participativa, é realizado um estudo que busca aprofundar conhecimentos a respeito do potencial participativo das Associações de Moradores e das limitações colocadas pela gestão municipal, no que diz respeito a participação das mesmas. São estabelecidos objetivos que são contemplados por meio da revisão de literaturas e por pesquisa exploratória em que o seguinte problema foi investigado: Quais as fragilidades das Associações de Moradores que compõe a Gestão Participativa no município de Gravataí? Após apresenta a análise, discussões dos dados e estratégias sugeridas.

Palavras - Chave: Participação, Gestão participativa, sociedade civil organizada e associação de moradores.

ABSTRACT

This article aims at discussing the importance of the participation of organized civil society, represented by Resident Associations in public management. Based on information from the reality lived in the municipality of Gravataí, by Participative Management, a study is carried out that seeks to deepen knowledge respect for the participatory potential of the Resident Associations and the limitations placed by the municipal management, regarding their participation. Objectives are established that are contemplated through the literature review and exploratory research in which the following problem was investigated: What are the weaknesses

[1] Pós-graduanda do curso de Especialização de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande - FURG através da Universidade Aberta do Brasil – UAB do Polo de Santo Antônio da Patrulha/RS.

of the Resident Associations that compose Participative Management in the city of Gravataí? After presenting the analysis, data discussions and suggested strategies.

Keywords: Participation, Participatory management, organized civil society and residents association.

1. INTRODUÇÃO

A participação direta do cidadão na gestão pública é princípio consolidado na constituição de 1988, onde consta “Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta constituição”. (art. 1º, parágrafo único), como também vários outros artigos da lei preveem a participação cidadã na gestão pública.

O decreto de número 8.243 de 23 de maio de 2014 instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, visando garantir formas democráticas de participação na formulação de políticas na gestão pública. Para Marques apud Sundermann et al., (2016), ‘‘as discussões políticas podem acontecer em ambientes formais ou informais e resultam em contribuições para formação de espaços públicos que atendam as demandas ou aos interesses dos cidadãos’’(p. 02). Sendo assim é entendido importância da constituição de espaços de participação social.

Neste estudo será dado relevância a participação da sociedade civil organizada na gestão pública, destacando o município de Gravataí, que através da SGCOM (Secretaria Municipal de Governança e Comunicação Social), busca promover a relação permanente do governo com a população, realizando nas comunidades as reuniões do projeto Gestão Participativa, onde são expostas informações gerais sobre o orçamento municipal, os projetos que estão na agenda do governo, além de ser um espaço em que a comunidade participa das pautas, colocando suas necessidades.

O projeto Gestão Participativa, segundo o secretário da pasta, conta atualmente com a participação de 114 organizações da sociedade civil, basicamente associações de moradores, que estão distribuídas entre 15 regiões. Acredita-se na sociedade civil organizada como o principal canal de comunicação entre a população e a gestão municipal. Apesar de o governo enfatizar, prioritariamente, a

adesão das associações de moradores, o seu maior desafio é fortalecer estas organizações, pois, muitas enfrentam dificuldades. Conforme informações que constam nos arquivos da SGCOM, em torno de 50% ainda não conseguiram formalizar sua associação, e tem nível de participação menos expressivo em comparação as demais. Em 2016 Sundermann et al. refere que ‘‘a perspectiva de espaços públicos instituídos ou que buscam instituir a participação efetiva dos cidadãos na construção social, embora teoricamente adequada para a contemporaneidade, apresenta desafios significativos para sua implementação efetiva’’ (p. 02).

Tendo em vista a existência das dificuldades estruturais de algumas associações, este estudo busca aprofundar este conhecimento colocando em questão a seguinte problemática a ser investigada: Quais as fragilidades das Associações de Moradores que compõe a Gestão Participativa no município de Gravataí? Também apresenta o seu objetivo geral que consiste em propor estratégias para o fortalecimento das associações de moradores do município de Gravataí. Para isso têm-se como objetivos específicos: i) realizar uma revisão da literatura, buscando estratégias já implementadas para o fortalecimento das associações de moradores em outros municípios; ii) identificar as fragilidades das associações de moradores do Município de Gravataí e; iii) propor estratégias para o fortalecimento das associações de moradores.

A seção II deste trabalho expõe a revisão teórica que embasa a pesquisa a ser realizada, abordando conceitos e cases, posteriormente a seção III apresenta a metodologia aplicada para realização do estudo, a seção IV discutirá os resultados e soluções, após a seção V abordará as conclusões do estudo.

2. ASSOCIACÕES DE MORADORES E SEU POTENCIAL PARTICIPATIVO

Será dado início a este referencial teórico abordando conceitos que colocam em evidencia a importância deste estudo, que tem como assunto principal a prática da gestão participativa, com ênfase na participação da sociedade civil organizada, representada neste caso pelas Associações de Moradores.

Deve-se referir sobre a importância da participação para todos, já que ao viver em sociedade é necessário tomar decisões a todo o momento, sempre buscando melhores resultados, que contemplem a satisfação de necessidades. Porém, é

importante ressaltar que todas as decisões individuais influenciam a coletividade, o que demonstra o poder que tem a participação, já que por meio dela se dão nossas escolhas. A participação social para Duchrow (2004) “pode ser entendida como um caminho, meio e fim para a conquista da autonomia de uma coletividade” (p.17).Neste contexto a coletividade representa a sociedade civil organizada a fazer parte da gestão pública, que através de um trabalho conjunto e construtivo decidirá encaminhamentos guiados pela vontade coletiva.

Conforme Oliveira (2002) apud Milani (2008), lê-se:

> A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local (p.557)

A queda na qualidade de vida, resultante da não garantia dos direitos básicos, intensifica os inúmeros problemas sociais existentes resultando no que chamamos crise do bem-estar social. Cada vez mais a sociedade civil necessita representatividade. Por este motivo foram pensadas formas de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Malmegrin (2011) refere:

> A participação da sociedade civil pode ser entendida como a ação planejada e implementada no direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública de forma direta ou por meio de mecanismos representativos (MALMEGRIN, 2011, p.65)

Um dos mecanismos representativos mais consistentes que se tem notícia é o OP (Orçamento Participativo), sendo que Milani (2008) refere sobre a importância quantitativa desta prática nas regiões Sul e Sudeste do país, locais que ‘‘apresentam indicadores sociais, padrões de comportamento político e capital social diferenciado em relação ao restante do país” (p.12)’’.Devido ao êxito do popular OP, na época iniciado por gestores vinculados ao Partido dos Trabalhadores, em Porto Alegre no ano de 1989, logo após a promulgação da Constituição, serviu de modelo para muitos outros municípios brasileiros e segue até hoje, mesmo após a administração de diferentes partidos.

A prefeitura municipal de Gravataí busca aperfeiçoar a participação popular na administração pública partir da ideia do OP, porém, utiliza a nomenclatura “Gestão Participativa” e considera essencial a contribuição da sociedade civil organizada neste processo. Para Gohn (2004) ‘‘a temática da esfera pública auxilia-

nos a entender a importância da sociedade civil organizada, pois ela é um dos atores fundamentais do Poder Local'' (p.29). Nesse sentido, entende-se que a sociedade civil organizada agrupa pessoas com interesses comuns em um determinado local e juntas tendem a buscar melhorias, dando visibilidade aos interesses comuns. Ainda em Gohn (2004) cabe referenciar:

> Cumpre destacar, entretanto, que a participação da sociedade civil não pode, nunca, se resumir à participação nos espaços dos conselhos ou outros criados na esfera pública. Até para que essa participação seja qualificada - no sentido exposto acima - ela deverá advir de estruturas participativas organizadas autonomamente na sociedade civil (GOHN, 2004, p. 29)

Com base nas palavras da autora e importante refletir sobre o objeto deste estudo, que são Associações de Moradores, pois se trata de estruturas participativas não criadas na esfera pública, mas organizadas por iniciativa da sociedade civil.

A cartilha do Sebrae (2014) observa a Lei nº 10.406/2002, que em seu art. 53, define associação como "Constitui-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos". E ainda acrescenta ''é formada por pessoas naturais que tem objetivos comuns, exceto o de auferir lucros... unem-se por possuírem características semelhantes''. Também caracteriza associação como uma maneira de superar dificuldades e gerar benefícios enfatizando: ''Sua constituição permite a construção de melhores condições do que aquelas que os indivíduos teriam isoladamente para realização dos seus objetivos'' (Sebrae).

Entende-se que as associações mantêm as pessoas integradas tornando-as mais fortes para enfrentar as dificuldades econômicas e sociais decorrentes da pobreza, melhorando sua qualidade de vida. Se bem constituídas e organizadas maiores serão suas conquistas. Como exemplo citaremos dois cases, das Associações de Moradores Jardim Laura II e Paranapungá.

A associação de moradores Jardim Tia Laura II, de São Bernardo do Campo, São Paulo, tinha como principal desafio a regularização fundiária da sua região, pois sem isso a população não dispõe de outros benefícios, como água, luz, saneamento, asfalto e serviços de correio. A entidade, com sua diretoria organizada, realiza reuniões periódicas na comunidade para discutir soluções, adquirindo confiança dos moradores que começaram a mobilizar-se, e interessados em resolver o problema coletivo fizeram acordo com a proprietária da terra e conseguiram a regularização. Após esta conquista permanecem as reuniões e já se resolveram

muitos outros problemas na comunidade, que atualmente se trata de um bairro com infraestrutura e saneamento antes inexistentes.

A associação de moradores do bairro Paranapungá, de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, traz muita visibilidade para região, pois realiza um trabalho em que busca constantemente fortalecer a participação comunitária local, sempre visando a coletividade, através da autopromoção e integração social. A proximidade que tem com a comunidade a fortalece para discussões em defesas de melhorias. Possuem diferentes projetos que envolvem atividades culturais, esportivas e sociais com expressiva participação da população. Com todo o trabalho desenvolvido fortalecem a rede local e funcionam como um complemento para os serviços públicos da região, trabalhando em parceria.

Em ambos os cases as associações tornaram-se a ponte entre a comunidade e o poder público. Ambas, são de comunidades com diversas situações de vulnerabilidade social, como tantas, porém o que as diferencia é o olhar do líder comunitário para a comunidade como um todo. Em Jardim Tia Laura II a associação soube conduzir o problema democraticamente, considerando as situações que impactam diariamente a vida no bairro, como também a opinião de todos conseguindo mobilização e sucesso nos objetivos. Já a em Paranapungá a associação demonstra muita consistência e organização, além da participação através de defesas de reuniões para melhorias no bairro, desenvolve também todo um trabalho educativo, através das atividades que proporciona, o que fortalece ainda mais a comunidade e a associação.

Entende-se que ambos os casos contemplam a teoria de Milani (2008) que explica sobre os instrumentos participativos que devem ser questionados sob duas óticas críticas principais: “quem participa e que desigualdades subsistem na participação? Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?” (p.552). As duas associações souberam valorizar a participação de todas as pessoas envolvidas, evitando que a desigualdade viesse a prejudicar o processo participativo, sendo que de alguma forma toda a comunidade está ciente, participa e apoia, havendo o interesse da coletividade.

De forma a buscar alcançar o primeiro objetivo específico do projeto que é realizar uma revisão da literatura, buscando estratégias já implementadas para o fortalecimento das associações de moradores em outros municípios identificamos neste referencial teórico as seguintes estratégias.

QUADRO 1

Estratégias identificadas na literatura	
1	Em Jardim Tia Laura II a associação soube conduzir o problema democraticamente, considerando as situações que impactam diariamente a vida no bairro, como também a opinião de todos conseguindo mobilização e sucesso nos objetivos.
2	A Associação do bairro Paranapungá demonstra muita consistência e organização, além da participação através de defesas de reuniões para melhorias no bairro, desenvolve também todo um trabalho educativo, através das atividades que proporciona, o que fortalece ainda mais a comunidade e a associação.
3	As duas associações souberam valorizar a participação de todas as pessoas envolvidas, evitando que a desigualdade viesse a prejudicar o processo participativo, sendo que de alguma forma toda a comunidade está ciente, participa e apoia, havendo o interesse da coletividade.

Fonte: Autor

3. METODOLOGIA

De forma a buscar alcançar o primeiro objetivo do projeto que foi*realizar uma revisão da literatura, buscando estratégias já implementadas para o fortalecimento das associações de moradores em outros municípios* foi pesquisado em diversas plataformas científicas e acadêmicas as seguintes categorias de análise: *gestão participativa, participação, sociedade civil organizada e associação de moradores*. Após, foram selecionados textos de alguns autores com a intenção de identificar o conhecimento constituído sobre a temática que o projeto se propôs a pesquisar.

Para a concretização do segundo objetivo, que consiste em identificar as potencialidades e fragilidades das associações de moradores do Município de Gravataí, foi feita uma pesquisa de campo delineada a partir do método qualitativo, sendo usada a técnica da entrevista. Foi formulado um roteiro de entrevista realizada com 10% dos presidentes das associações de moradores de Gravataí, o que totaliza a realização de 11 entrevistas. O roteiro apresentou os seguintes questionamentos: Quais as potencialidades da Associação de Moradores? Quais as dificuldades da Associação de Moradores? Você teria sugestões para superar tais

dificuldades? Se fosse proposta uma ideia para o fortalecimento da Associação você apoiaria?

A partir da revisão de literatura e da análise dos dados das entrevistas realizadas buscou-se alcançar o terceiro objetivo do projeto que é *propor estratégias para o fortalecimento das associações de moradores.* A análise dos dados se deu a partir da análise de conteúdo.

As estratégias propostas serão divulgadas à gestão da SGCOM (Secretaria Municipal de Governança e Comunicação Social), aos presidentes das associações e na banca de defesa do conhecimento construído.

4. DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA PARTICIPAÇÃO

Para o alcance do segundo objetivo do projeto que é identificar as fragilidades das associações de moradores do Município de Gravataí foi realizada uma pesquisa exploratória, que busca identificar fatores positivos e negativos para participação. O quadro 2 é demonstrativo das questões aplicadas.

QUADRO 2

Síntese das Questões				
Associações	1. Quais as potencialidades da Associação de Moradores?	2. Quais as dificuldades da Associação de Moradores?	3. Você teria sugestões para superar tais dificuldades?	4. Se fosse proposta uma ideia para o fortalecimento da Associação você apoiaria?
ACOBA	Legalizada, possui sede própria, realiza reuniões mensais, promo-vem na comunidade feiras de artesanato, teatro esportes.	Pouca participação dos moradores na organização da associação; Falta conhecimento da comunidade sobre o papel da associação.	Algum evento para a comunidade que fale sobre a importância da associação.	Com certeza.

Associações	1. Quais as potencialidades da Associação de Moradores?	2. Quais as dificuldades da Associação de Moradores?	3. Você teria sugestões para superar tais dificuldades?	4. Se fosse proposta uma ideia para o fortalecimento da Associação você apoiaria?
A.M. CADIZ	Possui documentação e sede própria	Baixíssima participação; A sede permanece a maior parte do tempo fechada; Parte da comunidade associada não apoia a realização de eventos na sede; Está sendo realizada somente uma reunião anual.	Realização de festas e eventos em datas comemorativas.	Talvez.
AMESC	Possui sede alugada, estão iniciando reuniões sistemáticas, organizando a legalização, pensando em projetos para executar no bairro.	Distanciamento e descrédito da comunidade; Até o momento as demandas são levadas informalmente para a gestão, sem registro; Falta conhecimento da população para atuar na associação.	Reuniões, Ações que mobilizem a comunidade na busca dos direitos, Visitas para convidar novas pessoas para participar na associação.	Com certeza.
A.M. BARRO VERMELHO	Esta com a documentação em dia;	Reuniões não acontecem a algum tempo.	Não apresentou sugestões.	Talvez.

Associações	1. Quais as potencialidades da Associação de Moradores?	2. Quais as dificuldades da Associação de Moradores?	3. Você teria sugestões para superar tais dificuldades?	4. Se fosse proposta uma ideia para o fortalecimento da Associação você apoiaria?
MUDA XARÁ	Possui sede, realiza reuniões, festas e promove atividades esportivas para crianças e adolescentes, como capoeira e judô.	Participação muito pequena da comunidade nas reuniões, embora a comunidade possua muitos problemas, local muito vulnerável.	Levar mais pessoas da comunidade para os espaços de participação, precisam saber que saber que é importante participar.	Com certeza.
PÔR DO SOL	Possui uma sede, onde funciona uma escola infantil mantida pela associação através de um convenio com a prefeitura; Todas as reivindicações referentes ao bairro são formalizadas.	Muitas demandas levadas a gestão não saem do papel, Acontece assembleia geral somente uma vez no ano, Muitos associados participam das assembleias com interesse de manter a vaga na escola infantil; Pouca participação nas questões do bairro, que há muitos anos necessita de regularização fundiária, entre tantas outras demandas.	Não tenho sugestões.	Apoiaria.

Fonte: Autor

Ao analisar as potencialidades identificadas a partir da questão nº 01 percebe-se a inclusão de estratégias habituais utilizadas pela maioria, que buscam mobilizar a comunidade para atividades esportivas, artesanatos, festividades e até mesmo utilização do espaço da associação para educação infantil. Apesar do desenvolvimento de tais atividades todos colocam a existência das dificuldades, sendo que os moradores participam de atividades de lazer promovidas pela associação, porém não compreendem a sua real importância na comunidade.

Conforme citado anteriormente na metodologia far-se-ia a pesquisa com 11 associações, porém constatou-se ao longo do processo de investigação que as seis pesquisadas possuíam semelhanças em suas respostas, sendo o suficiente para conhecer as potencialidades, as sugestões e as dificuldades, que de forma geral se destacam na pesquisa, sendo pautado por todas as representações sobre a pouca de participação e a falta de entendimento da comunidade sobre o papel da associação de moradores. Sendo assim, conclui-se que não seria necessário realizar a pesquisa com as demais.

Além das fragilidades buscou-se também, a partir da pesquisa, identificar sugestões do público alvo que possam auxiliar na formulação de estratégias para o fortalecimento das associações de moradores. Estas sugestões estão descritas no quadro 3.

QUADRO 3

Síntese das estratégias identificadas através da pesquisa exploratória	
1	Levar mais pessoas da comunidade para os espaços de participação, as pessoas têm que saber que é importante participar.
2	Visitas para convidar novas pessoas para participar na associação.
3	Ações que mobilizem a comunidade na busca dos direitos.

Fonte: Autor

As sugestões apresentadas demonstram a percepção dos entrevistados sobre suas dificuldades e necessidade de mudança e servem como estratégias possíveis de se utilizar para o fortalecimento das associações de moradores.

Ressalta-se que no referencial teórico foram destacadas estratégias, que se trata de dois casos em que associações de moradores possuem grande êxito a partir da participação consciente dos moradores, que têm clareza sobre o papel desta organização nos bairros.

Com base nas estratégias identificadas na literatura e através da pesquisa realizada entende-se que existe a necessidade de fortalecer as associações para que sejam capazes de criar espaços de diálogo com os moradores ou potencializar os já existentes, pautando sobre a importância da associação de moradores, destacando e valorizando a participação de cada um para o fortalecimento do interesse coletivo. Para tanto a gestão municipal, através da SGCOM, no intuito de fazer cumprir os objetivos do projeto “Gestão Participativa”, poderia contribuir com a promoção do fortalecimento das associações, através da realização de cursos de capacitação, palestras e seminários sobre associações. A maioria dos entrevistados respondeu que apoiaria qualquer proposta que contribuísse para o fortalecimento da Associação de Moradores.

5. CONCLUSÃO

Diante da necessidade de assegurar a participação popular na gestão pública, como previsto em lei, buscou-se salientar a sociedade civil organizada na forma de Associação de Moradores. Este destaque tornou-se muito importante tendo em vista a invisibilidade que permeia tais organizações, pelo fato de não procederem da esfera pública, se tratam de organizações iniciadas puramente pela sociedade civil, fato que trouxe satisfação na escolha do assunto. Além disso, é necessário destacar a prática da Gestão Participativa realizada no município de Gravataí, como um olhar diferenciado de gestão, que acredita no potencial das Associações de Moradores como canal de comunicação entre governo e população, o que motivou este estudo no intuito de trazer colaborações para o funcionamento das mesmas.

O estudo realizado, além de ampliar o conhecimento, serviu para mobilizar as associações, pois através dos questionamentos feitos puderam reportar-se a sua realidade, realizando uma reflexão a respeito da sua atual situação e também propor alternativas, através das quais acreditam ser possível avançar.

REFERÊNCIAS

BONFIM, André**. O poder da mobilização dos moradores para a regularização fundiária. 2016.** Disponível em <http://pajuamigo.com/mobilizacao-dos-moradores-regularizacao-fundiaria/> Acesso em: 24.03.2018.

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

CARVALHO, Camila. **Por uma comunidade mais organizada, presidente da Associação de Moradores do Paranapungá fala sobre projetos.** 2016. Disponível em <http://www.hojemais.com.br/app/tres-lagoas/noticia/geral/por-uma-comunidade-mais-organizada-presidente-da-associacao-de-moradores-do-paranapunga-fala-sobre-projetos> Acesso em 24.03.2018.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. 2004.**

MALMEGRIN, Maria Leonídia**. Gestão de redes de cooperação na esfera pública. 2011.**

MILANI, Carlos S. R. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. 2008.**

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Associação: Série Empreendimentos Coletivos. 2014.**

SUNDERMANN, Jorge**. Democracia Deliberativa: uma Análise do Decreto nº 8.243. 2016.**

APÊNDICE 01

Roteiro para entrevista

1. Quais as potencialidades da Associação de Moradores?
2. Quais as dificuldades da Associação de Moradores?
3. Você teria sugestões para superar tais dificuldades?
4. Se fosse proposta uma ideia para o fortalecimento da Associação você apoiaria?

A FUNÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO ATUANDO COMO CONSULTOR MUNICIPAL: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DE ROLANTE/RS

Lisângela Patrícia Mergener Haag[1]
Orientadora: Profª Audrei Fernandes Cadaval
Co-orientadora: Profª Débora Gomes Machado

RESUMO
Por força de lei os municípios precisam ter ativas suas Unidades Centrais de Controle Interno, que, na maioria das vezes, atuam somente como auditores, ou repassadores de informações legais aos Tribunais de Contas e outros órgãos auditores. A proposta inicial se baseia na tentativa da Unidade Central de Controle Interno trabalhar como consultor do gestor municipal buscando num manual de procedimentos, soluções apoiando a implantação de melhorias nos processos nas diversas áreas de atuação como licitações, recursos humanos, patrimônio, finanças, entre outros. Na análise do cenário observa-se fazer-se necessário uma revisão na legislação, no modo procedimental e na relação entre os fatores humanos envolvidos nos trâmites visando a melhoria dos procedimentos. As Unidades Centrais de Controles Internos (UCCIs) podem ser importantes ferramentas de combate à corrupção tanto passiva como ativa, facilitando a transparência pública em todos os atos administrativos e alimentando o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal. As atividades do Controle Interno no município de Rolante/RS são condizentes com as práticas de pequenos municípios onde as estruturas são limitadas e a aproximação com o gestor confundido com intimidade para com o poder.

Palavras-chave: Controle Interno; Manual de Procedimentos; Rolante/RS.

1 INTRODUÇÃO

Nas instituições públicas, todos que de alguma forma administrem rendas e bens, tem a obrigação de prestar contas, de forma transparente, quanto à sua gestão perante a população. (BRASIL, 1988). Por este motivo, são indispensáveis os instrumentos de controle para analisar essa responsabilidade com a "coisa pública". Conforme Cavalheiro e Flores (2007), mais do que uma necessidade, o controle sobre as prestações de contas na Administração Pública é um dever.

Segundo Chiavenato (2009, p. 104), controle é a quarta das funções administrativas, vindo depois do planejamento, da organização e da direção. Geralmente, constitui a função administrativa que se desenvolve durante ou após a execução dos trabalhos. Através do controle é que o administrador irá completar o ciclo integral do seu trabalho a fim de obter os resultados esperados.

[1]Pós-graduanda do curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: lisangelahaag@hotmail.com.

O controle na administração pública é exercido através de algumas exigências constitucionais. Em nossa Carta Magna Federal, encontra-se alguns artigos que citam o controle externo (em sua relação com o controle interno) e o controle interno.

Controle externo é aquele destinado a verificar a probidade administrativa, a guarda e o emprego legal do tesouro público e o cumprimento da lei orçamentária. É exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, conforme os Arts. 31 e 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Controle interno é aquele exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo sobre os seus próprios serviços e agentes, conforme os Arts. 31, 70, 71, e 74 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

De acordo com Cavalheiro e Flores (2007), o controle interno é orientado para realizar a autoavaliação da administração (com suas limitações usuais); abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade).

1.1.PROBLEMA DE PESQUISA

Observa-se a necessidade de antecipação do poder público de forma a prevenir apontes das auditorias externas e incentivar a exploração da transparência pública por parte dos contribuintes, cujo bem-estar social deve servir de premissa básica aos governantes.

A proposta inicial se baseia na tentativa da Unidade Central de Controle Interno (UCCI) trabalhar como consultor do gestor municipal buscando soluções e apoiando a implantação de melhorias nos procedimentos das diversas áreas de atuação como licitações, recursos humanos, finanças, etc.

Então, formula-se a questão orientadora: qual estrutura é necessária para um manual de procedimentos básicos de controle interno, a ser elaborado pela Controladoria interna, para poder contribuir nas ações do governo municipal de Rolante/RS?

1.2.OBEJTIVO DA PESQUISA

O objetivo geral do estudo é orientar a condução dos procedimentos de Controle Interno na administração municipal de Rolante/RS buscando a legalidade nas ações. na elaboração de um manual de procedimentos levando em conta as orientações do Tribunal de Contas do Estado. Especificamente, desenvolver um informativo interno de ações, ordens de serviços, publicações e planejamento;

1.3.JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES

Conforme a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”), os municípios precisam ter ativas suas Unidades Centrais de Controle Interno (UCCI), que na maioria das vezes, atuam somente como auditores, ou repassadores de informações legais aos Tribunais de Contas e outros órgãos auditores (BRASIL, 2000).

A lei 1679/02 de 04 de janeiro de 2002 do município de Rolante institui o Sistema de controle interno do município, alterado pela lei 1685/2002 e a lei 1995 de 08 de setembro de 2005 acrescenta disposições.

O decreto 1900/2002 aprova o regimento interno do município e não possui alterações. A portaria 153/2011 nomeia membro suplente para a comissão de controle interno e a Portaria nº 062/2017 nomeia a composição atual da Unidade Central de Controle Interno.

A legislação municipal que regulamenta a atuação do Controle Interno é anterior a resolução do TCE RS que regulamenta o assunto: a resolução 936/2012. Portanto, é necessária uma revisão na legislação municipal, nos procedimentos e na relação entre os fatores humanos envolvidos visando melhorias.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1.FUNCIONAMENTO DE UMA UCCI

As Unidades Centrais de Controle Interno (UCCI) têm papel fundamental nos municípios conforme exigido na resolução 936/12 do TCE/RS e resaltado nas suas considerações e estão presentes na maioria deles. José Filho (2008) relaciona características de forma objetiva e sintética, sobre os termos Sistema de Controle Interno, Controle Interno e Auditoria Interna:

> A diferença conceitual entre Sistema de Controle Interno, Controle Interno e Auditoria Interna resume-se no seguinte: Sistema é o funcionamento integrado dos Controles Internos; Controle Interno é o conjunto de meios de que se utiliza uma entidade pública para verificar se suas atividades estão se desencadeando como foram planejadas; e Auditoria Interna é uma técnica utilizada para checar a eficiência do Controle Interno (JOSÉ FILHO, 2008, p. 91)

As Unidades Centrais de Controle Interno possuem características próprias, normalmente administradas por comissão sem dedicação exclusiva ao cargo. Necessitam de independência e autonomia, por isso é justo que a Unidade esteja subordinada apenas ao chefe do órgão (MORENO, et al., 2017, p. 165).

> Entende-se que a implantação, a organização e a manutenção da eficácia do SCI são de inteira responsabilidade da alta administração. Se bem organizado, cumpre

> mantê-lo sob contínua avaliação e verificação, adaptando-os às novas situações e tecnologias existentes. As falhas de seu funcionamento, dos controles ineficientes ou não colocados em prática pelos setores poderão resultar em problemas que comprometerão inteiramente sua finalidade (MURARO; SANTOS, 2010, p. 29).

As Controladorias Internas possuem importante papel nas administrações públicas municipais, atuando não somente como auditores, ou repassadores de informações legais aos Tribunais de contas e outros órgãos, mas alimentando sistemas, valorizando a transparência dos atos e servindo como orientador ao gestor, não somente apontando irregularidades, mas indicando soluções e mudanças em padrões capazes de prevenir apontes, ações judiciais e prejuízos intelectuais e financeiros.

Conforme Fêu (2003), o objetivo principal do controle interno é o de possuir ação preventiva antes que ações ilícitas, incorretas ou impróprias possam atentar contra os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil, principalmente o art. 37, seus incisos e parágrafos. A principal função da Unidade Central de Controle Interno consiste em alimentar os administradores de informações de caráter opinativo facultado a este o cumprimento ou não. De acordo com Fêu (2003), a controladoria precisa percorrer e conhecer todo o funcionamento, o custo-benefício e a performance de cada setor e seus aspectos legais, com isso poderá oferecer alternativas de melhoria de desempenho. Mas o problema é que em muitos casos, os dados estão desorganizadas ou estão numa apresentação ou formatação de difícil interpretação, e muitas vezes as informações são conseguidas tardiamente, quando já não são mais necessárias, ou inócuas.

A diferença entre a Gestão Pública e a administração na iniciativa privada se observa pela obediência compulsória aos princípios constitucionais básicos como: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência. Como também de forma implícita a constituição federal ressalta o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, razoabilidade e da proporcionalidade (SCARPIN; SOARES, 2013, p. 7).

A Gestão Pública essencialmente desenvolverá seus processos mais morosos, pois no caso de alguma contratação terá de licitar, obedecer a prazos, manter ritos processuais, qualquer decisão terá que ser oficialmente motivada, dar publicidade conforme a legislação, buscando sempre a transparência das ações.

O Art. 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece a fiscalização contábil, financeira e orçamentária:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será

> exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder (BRASIL, 1988).

Talvez o principal dever do administrador público consista na prestação de contas, não somente nos programas e ações de governo analisado por outra unidade administrativa como para a própria comunidade. Na gestão pública em geral, todos os indivíduos que guardam e administram bens ou rendas necessitam prestar contas sobre suas ações e responsabilidades.

2.2.PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

José Filho (2008) comenta que o Controle Interno na área estatal ganha maior importância por não ter a vigilância do "olho do dono" para evitar desperdícios, visando maior lucro e incentivando a competitividade, onde os interesses pessoais prevalecem aos coletivos como na iniciativa privada.

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
> § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Em outros casos é elaborado o planejamento, porém apenas em cumprimento de um ritual, porque os servidores responsáveis não o conhecem, nem acompanham os resultados em tempo real. Segundo Nunes (2017), não existe controle interno ideal, perfeito; mas que buscam práticas visando atender os princípios da administração pública e permanente vigilância aos atos da gestão pública. O principal objetivo ao se fazer um planejamento para uma Administração é ter um referencial para acompanhamento do desempenho dos indicadores. Por isso a necessidade de conscientização e comunicação de qualquer alteração para que todos busquem os mesmos objetivos, fortalecendo a transparência pública.

De acordo com Scarpin e Soares (2013), o controle interno funciona perfeitamente quando efetivamente e de forma sistêmica verifica o funcionamento da gestão como um todo e acima de tudo assegura a administração pública a sua continuidade, sua credibilidade e os benefícios gerados em favor da sociedade. Em municípios pequenos, a estrutura

organizacional é bastante enxuta e centralizada. Estas características se dão pelo fato da sistemática redução de recursos, com isso tornou-se habito corriqueiro, controlar pessoalmente toda a estrutura, além do mais, a informalidade na comunicação torna menor a distribuição hierárquica. Se não tiver uma conscientização profissional, há adiamento das decisões importantes, virando um círculo vicioso e se perdem os objetivos desviando da organização planejada.

> A UCI, quando bem aplicada para acompanhar as atividades desenvolvidas em um órgão público, torna-se um mecanismo de gestão que promove a defesa contra as irregularidades, causadas de forma intencional (fraude é intencional) ou não (a impropriedade não intencional é erro). Contudo, a concretização de forma eficaz desse sistema ocorrerá à medida que for criada uma estrutura firmada nas normas legais e sustentada por intermédio de cursos de aperfeiçoamento de pessoal que orientem a lidar com as atividades de controle. Neste contexto, o acompanhamento, as consultas, a avaliação e as recomendações geradas pela auditoria interna são atividades importantes para melhorar a boa estrutura de controle, possibilitando assim reduzir as probabilidades de danos ao erário público (MORENO, et al., 2017, p. 155).

Com isso as verificações ficam sem um real padrão de comparação entre o planejado e o realizado e acabam tomando como referencial. Como o poder de decisão e controle normalmente é centralizado os gastos e despesas não são avaliados com o devido rigor. Os servidores públicos municipais normalmente sofrem da síndrome do direito adquirido, ou seja, o servidor confunde a proximidade do poder com intimidade para com ele e, muitas vezes pelo tempo dispensado para a função começa a negligenciar seu trabalho pela segurança devido à emoção com que se trabalha.

MARTINS (2012), relata que a função principal do controle interno por ser órgão fiscalizador é garantir o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e agir de forma preventiva. Os controles internos devem ser acessíveis quanto a finalidade e responsabilidade a que são submetidos.

Segundo o comprometimento dos servidores, Moreno et al. (2017, p.156), diz que: “As pessoas são consideradas peças-chave para a manutenção e o bom funcionamento do controle. Para isso, é necessário comprometimento por parte da equipe, treinamento e capacitação, além dos elementos necessários para a execução das atividades”. Não se deve atropelar o processo, passando as responsabilidades sem que o profissional esteja preparado, os servidores em geral, também são contribuintes e essa diferenciação de papéis é imprescindível. Trabalhar na administração pública sem conhecer suas características, ou seja, sem estar preparado para seu funcionamento peculiar, pode causar danos graves ao erário público.

Conforme TEIXEIRA (2016, p. 31), as competências do controle interno municipal podem ser resumidas em fiscalizar, para constatar irregularidades, prevenir para evitar erros e orientar indicando a solução aos gestores.

A maior parte da equipe não está preparada para mudanças, outras simplesmente por discordarem das novas ideias trazidas para modernizar procedimentos e facilitar despachos. Já os novos entram com perfil inovador e princípios, valorizando outras capacidades e habilidades, por consequência acabam valorizando as pessoas, com outros valores e princípios.

> Dessa forma, as pessoas que atuam no ambiente público podem ser responsáveis ou corresponsáveis pelos erros que forem cometidos no desenrolar das atividades. Assim, é importante e necessário que os órgãos públicos determinem por meio de regulamentos legais a forma de contratação, a subordinação, as atribuições e as competências dos servidores que atuam na UCI, especificamente, bem como o perfil caracterizado pela unidade, considerando títulos (graus acadêmicos) e cursos de aperfeiçoamento que se relacionem às atividades do SCI (MORENO, et al., 2017, p. 155).

É preciso confiar na inovação, apostar em novos projetos para garantir a evolução e modernização e principalmente garantir o atendimento às novas leis e atualizações das mesmas. Segundo Carvalho (2015), o Controle Interno assume papel relevante na administração pública, pois verifica a legalidade dos atos administrativos e realiza controle de resultados convertendo em um órgão de gerenciamento e garantia de serviços eficientes com menos recursos.

Na monografia de MARTINS (2012), tem-se uma comparação das atividades de controle interno com as rotinas diárias de um cidadão na sua administração pessoal:

> O conjunto de procedimentos de controle praticado internamente em qualquer organização pode perfeitamente ser comparado com aqueles que exercemos em nossa vida pessoal. Assim como uma dona-de-casa controla os gastos domésticos e cada cidadão mantém sob controle o saldo de sua conta bancária, numa organização empresarial ou pública existe um conjunto de procedimentos voltados a garantir a obtenção de resultados e também, em especial, no segundo caso, destinados a assegurar a observância à legislação. (MATINS, 2012: 16).

Sobre as adequações as resolução do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, TEIXEIRA (2016) explana que:

> Por comodismo, alguns municípios apenas copiavam o modelo da lei que criou o controle interno em outros entes, sem observar a realidade de cada um, tornando-se muitas vezes impossível sua aplicabilidade, seja pelo número de habitantes que compõem o município, seja pela qualificação do pessoal disponível a atuar no setor e disponibilidade de tempo dos servidores. (TEIXEIRA, 2016: 27).

Em pequenos municípios é bastante comum confundir competência com lealdade. Muitas vezes um servidor pode ser valorizado pela sua amizade, por conhecer a história das tarefas, mesmo que suas ideias e conhecimentos sejam ultrapassados ou venham a travar a evolução.

> Especificamente nos municípios, dada a proximidade da sociedade com o Poder Público, faz-se requisito importante a disponibilidade de informações sobre determinada área para que o governante seja certificado se o que foi previsto está ocorrendo na prática. Assim, ele poderá fazer com que sejam adotados critérios de controle com profundidade diferenciada, conforme o tamanho do município, o número de servidores, o número de unidades administrativas, a composição do patrimônio, o volume de receitas arrecadadas e de gastos gerados para a manutenção dos programas de Governo (MURARO; SANTOS, 2010, p. 31).

Para ilustrar, a seguir têm-se parte da análise das práticas do controle interno:

> Quanto às práticas de controle interno realizadas pela CGM, os respondentes afirmam que para a alta administração pública é importante a atividade da Controladoria, propiciando inclusive condições para a devida atuação desta, como a participação em treinamentos para fins de atualização e capacitação, instalações e equipamentos adequados, dentre outros. No entanto, quando questionados em relação à contribuição do demais órgãos da administração municipal para a efetividade das ações de controle, 66,6% dos respondentes disseram que não contribuição por parte dos demais órgãos e 33,4% mencionaram que contribuem de forma precária (CARVALHO, 2015, p. 25).

Quanto ao ingresso de alguém não preparado ou incompetente os prejuízos são muitos e às vezes irreparáveis. Conforme Tatsch (2005), cada poder deve ter seu Controle Interno independente, apesar de não estipular punição para a falta de criação do Sistema de Controle Interno, somente há exigência de assinatura do Controle Interno no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a não observância da entrega do mesmo resulta em punição.

Quando um servidor se torna dispensável dentro do quadro, o melhor (mesmo que nem tão fácil) é o afastamento. Este pode ser espontâneo ou, induzido quando há pressão do grupo e, em último caso forçado por programa de afastamento voluntário.

Para o excluído nada pior do que sentir que está fazendo o papel de mais um, saber que possui lugar garantido perante uma vaga de partido ou por estabilidade na função. Para evitar situações como essa toda pessoa que ingressa não importa o meio precisa ser ativo, fazer-se notar, desempenhar com afinco suas funções por mais simples e banais que sejam, para adquirir confiança do grupo. Principalmente, não deve esquecer de instruir-se: estudando, praticando, fazendo cursos de aperfeiçoamento e não parar no tempo, ser criativo e inovador sempre.

2.3.LIDERANÇA EXERCIDA PELAS UNIDADES CENTRAIS DE CONTROLE INTERNO

Os conceitos de liderança são diferenciados dos de autoridade. Enquanto a autoridade é baseada em estrutura formal e hierárquica, a liderança por sua vez baseia-se na capacidade de influência que uma pessoa exerce sobre um grupo. Requer conhecimentos técnicos, teóricos, para desempenhar com desenvoltura uma função, bem como capacidade intelectual de relacionar-se com as pessoas, como saber usar estas capacidades na tomada de decisões imediatas e importantes.

Quanto a designação de servidor efetivo, TEIXEIRA (2016) diz que:

> Os auditores externos devem estar sempre atentos a estrutura de pessoal alocada na unidade, pois somente os servidores efetivos terão a independência profissional necessária para a realização do trabalho de forma concreta prevista, pois a designação de um servidor ocupante de cargo comissionado poderá ensejar a realização de um trabalho superficial, sem atenção a fatos voltados para determinadas áreas, pois normalmente tem vinculação partidária com o governo (TEIXEIRA, 2016: 30)

A corrente que defende o provimento efetivo por servidor concursado para a função garante uma menor rotatividade de pessoal. Porém as atividades são operadas por pessoas, por tanto sujeitas a erro ocasionando falha nos processos não fornecendo segurança absoluta (MORENO; MIRANDA, 2013).

Para ser bem sucedido um líder precisa ter a capacidade de mobilizar as pessoas, motiva-las em busca de um objetivo bem definido. Para auxiliar o gestor púbico a medir suas decisões com relação aos princípios que regem a administração pública está a principal função da UCCI, assim conceitua esse procedimento:

> O controle é um procedimento adotado por diversos grupos, sejam empresariais ou pessoais, com o propósito de avaliar se as metas estão sendo cumpridas, se os objetivos estão sendo alcançados e se os recursos disponíveis estão sendo bem utilizados. Em sua composição temos os recursos (máquinas e equipamentos, estrutura predial, documentos, e outros bens), que precisam ser controlados, e as pessoas (seres humanos, cidadãos com direitos e deveres determinados na esfera legal) que devem assumir o controle, como também serem controladas (MORENO, et al., 2017, p. 156).

Um líder pode ser autocrático, ou seja, apresentar ao grupo as propostas prontas tipo paternalista, onde ele decide o que deve ser feito e por quem será feita determinada tarefa. O estilo democrático faz com que o líder deixe as demais pessoas opinarem e decidir sobre as tarefas, porém se integra e participa de maneira ativa de todos os fatos relevantes. O estilo democrático deixa as decisões por conta do grupo, deixa que os membros trabalhem por conta, participando de maneira a acompanhar o desenvolvimento, ou solucionando problemas eventuais servindo como padrão.

As pessoas tendem a valorizar a autoridade formal e muitas vezes esquece de valorizar seus líderes dentro do quadro, sendo que estes possuem capacidade de mobilizar as pessoas como também desenvolver uma alternativa num momento de crise. Estes fatos, se bem trabalhados, podem reduzir custos e agilizar o sistema de conscientização, aumentando o resultado do trabalho realizado. Cada estilo possui habilidades distintas, porém o que gera melhor resultado é a conciliação de todas as características, ou seja, são as circunstâncias que determinam a melhor forma de agir e o verdadeiro líder será aquele que conseguir perceber o momento certo de agir com cada estilo.

> A importância atribuída aos controles internos governamentais relaciona-se à descentralização administrativa e à elevada complexidade dos procedimentos aplicados nessa área, regrados por inúmeras normatizações legais que estabelecem padrões de desempenho semelhantes em diferentes níveis, como, por exemplo, os índices limitadores na despesa de pessoal, aplicação de recursos nas áreas da saúde e educação, contenção dos gastos, nível de endividamento e fortalecimento da arrecadação das receitas, necessários para promover a continuidade na prestação dos serviços que a população demanda (MURARO; SANTOS, 2010, p. 32).

O próprio Tribunal de Contas do Estado desenvolveu e exige a alimentação de sistemas e a transmissão eletrônica desses dados facilitando suas auditorias e padronizando os trabalhos das Unidades Centrais de Controle Interno.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Rolante recebeu este nome devido ao principal rio que corta o município, por ser impetuoso e violento no período das suas cheias, levando tudo de roldão. Situado no Estado do Rio Grande do Sul, integra a Região Metropolitana de Porto Alegre, com área de 297,04km². Foi emancipado do município de Santo Antônio da Patrulha em 1954, tendo sido instalado em 28/02/1955 (COHEN, 2007).

A área econômica é dominada pelo setor de serviços, seguida da indústria e da agropecuária. Conforme dados do IBGE (2018), Rolante possui aproximadamente 20 mil habitantes. Faz parte do Vale do Paranhana e compõe a bacia do Rio dos Sinos, se localizando entre a Serra Gaúcha e o litoral Sul Rio-grandense.

Temos também o controle social exercido pela população. Um importante facilitador da aquisição de informação para formação de senso crítico por parte da população é a entrada em vigor da lei de acesso a informação pública que obriga a disponibilização de portais com informação a cerca de todos seus atos publicados de forma livre com acesso irrestrito.

Optou-se pelo método de pesquisa ou Estratégia de Pesquisa na forma Bibliográfica e Documental. A coleta de dados foi dentro do próprio desempenho da função pública como

servidora do Município de Rolante. De posse das informações foi dado tratamento dos dados através de análise documental e análise de conteúdo.

O método de procedimento para que a pesquisa seja realizada foi o estudo de caso, que conforme YIN (2001, é uma estratégia de pesquisa que compreende um método que abrange tudo em abordagens específicas de coletas e análise de dados. Esse método é utilizado para estudar um fenômeno amplo e complexo que não pode ser estudado fora do contexto onde há ocorrência do mesmo. Já que, pretendeu-se orientar a condução dos procedimentos públicos na administração municipal de Rolante/RS, buscando a legalidade nas ações, assim como elaborar alterações na legislação de forma a atender a resolução 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação ao tipo de pesquisa, foi adotado, de acordo com os objetivos, a pesquisa exploratória, pois conforme Gil (2007); este tipo de pesquisa tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

Quanto aos meios, ou melhor, quanto aos procedimentos foi utilizada a pesquisa bibliográfica que é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites (FONSECA, 2002).

O principal resultado deste trabalho está baseado na conscientização da necessidade de mudança na abordagem de trabalho da Unidade Central de Controle Interno do município de Rolante buscando a prevenção de futuros apontes mesmo que para isso seja necessária uma revisão em leis e mudança estrutural.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A administração possui flexibilidade na tomada de decisões, apesar da centralização do poder, porque mesmo os maiores líderes costumam ser respeitados e acessíveis por toda a organização em casos de municípios pequenos como Rolante. A maioria das secretarias possui comunicação informal para os diversos degraus de hierarquia. A informalidade acaba privilegiando os “próximos do poder” e algumas informações relevantes acabam não chegando às bases. Esse fator dificulta a elaboração e acompanhamento dos planejamentos internos.

Na Unidade Central de Controle Interno a comissão sabe como e onde se posicionar, bem como também, os passos necessários para o alcance dos objetivos, porém, não há planejamento formal, ou seja, não fazem registros nem acompanhamento periódico das metas

e objetivo proposto, contrariando a interpretação que Teixeira (2016) faz da resolução do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul concluindo que os membros da UCCI devem manter planejamento de auditoria para o ano seguinte de modo a atender demandas previstas da Resolução e Constituição Federal. Com a falta de um planejamento seguido a risca ficará evidenciando os pontos cegos nas abordagens: subordinação, atribuições, competências, contratação e qualificação dos servidores da UCI, com a perspectiva de restringi-los, e consequentemente, melhorar o exercício pleno do controle, fundamentado nos princípios da eficaz administração pública defendidos por Moreno (2017).

Resumo das principais dificuldades na gestão pública municipal: ações impulsivas, decisões emocionais; visão de curto prazo; indisciplina gerencial e perda de foco; excessiva informalidade; pouco *feedback* profissional; resistência a planejamento; cultura interna voltada para o perfil do administrador; muita energia e trabalho despendidos em assuntos não diretamente relacionados ao bem-estar social. Moreno (2017) afirma que os casos mais comuns de descontrole se relacionam ao uso indevido de recursos públicos que deveriam ser destinados a promover o bem-estar social. Todos estes pontos devem ser combatidos de forma sistêmica modificando procedimentos.

O gestor público possui dificuldades em delegar poder de decisão. Normalmente, nos níveis intermediários, os líderes possuem grande habilidade técnica e as decisões relevantes ficam por conta do superior. Com isso os líderes internos se tornam fracos, sem assumir decisões e não conseguem manter a normalidade sem a presença forte do líder principal. Muraro (2008) em sua análise de resultados observa que a estrutura administrativa pequena dificulta a destinação de servidores com nível superior para especificamente desenvolver as atividades de Controle Interno.

As informações, muitas vezes, são divulgadas informalmente como nos corredores, reuniões de comissões, etc. Fato que privilegia os “próximos do poder”. As informações acabam não chegando nas bases, o que debilita a qualidade, e por consequência aumenta o retrabalho, assim como gera insatisfação interna. Fato contrário ao que Fêu (2003) considera como papel da Unidade Central de Controle Interno possibilitar ao cidadão informações que confiram a transparência na gestão pública, responsividade e prestação de contas de recursos públicos.

A Unidade Central de Controle Interno não possui estrutura de controle e avaliação formalizada conforme estabelece a resolução 936/2012. A maior dificuldade está na falta de um planejamento. O pessoal que desempenha a atividade fim, às vezes, nem toma conhecimento, quando menos participa da elaboração dos projetos e metas.

4.1. MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

A formulação de manual de procedimentos básicos de controle interno, a ser elaborado pela Controladoria interna do município deve conter a seguinte estruturação de verificação:

Para analisar a legalidade de atos referentes a Receita Pública Municipal realizar a checagem dos seguintes itens através das referidas ferramentas:

- Transferências intergovernamentais - Parecer sobre Prestações de contas;
- Lançamento e respectiva cobrança de todos os tributos municipais - checagem de relatórios do sistema;
- Cobrança da dívida ativa e dos títulos executivos emitidos pelo TCE/RS - checagem de relatórios do sistema;
- Operações de crédito, avais, garantias, bem, direitos e haveres do Município.

Ao analisar a legalidade de atos referentes ao Patrimônio Publico e a Despesa Pública Municipal realizar a checagem dos seguintes itens através das referidas ferramentas:

- Execução da folha de pagamento - checagem de relatórios do sistema;
- Manutenção da frota de veículos e equipamentos - checagem de relatórios do sistema;
- Controle e acompanhamento dos bens patrimoniais - checagem por amostragem e inventário;
- Procedimentos licitatórios e da execução dos contratos em vigor - conformidade com lei 8666/93 e 10520/2002;
- Acompanhamento dos limites dos gastos com pessoal - checagem de relatórios do sistema;
- Despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com as ações e serviços públicos de saúde - checagem de relatórios do sistema;
- Legalidade, resultados, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal.

Sempre que houver admissões de pessoal:

- Manifestação sobre a legalidade dos atos de admissão de pessoal por concurso, por processo seletivo público e mediante contratação por tempo determinado - através de alimentação do SIAPES e checagem documental;
- Manifestação sobre a legalidade dos atos administrativos derivados de pessoal.

Dessa forma, criaram-se sugestões para a estrutura necessária para um manual de procedimentos básicos de controle interno, a ser elaborado pela Controladoria interna, para poder contribuir nas ações do governo municipal de Rolante/RS visando as melhorias necessárias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elaboração desse estudo conseguiu-se uma visão ampla do funcionamento da Gestão Pública Municipal, principalmente da importância de se ter uma Unidade Central de Controle Interno ativa e bem estruturada. A resolução 936/2012 do TCE/RS defende que a comissão responsável pelo Controle Interno Municipal deve ter dedicação exclusiva a este de todos os membros, o que historicamente não vem acontecendo no Município. Uma boa estruturação passa necessariamente pelo espaço físico contando com computadores dedicados, sala estruturada para reuniões e com as mudanças de coleta, armazenamento e recebimento de documentação provocada pelo Tribunal de contas, uma impressora capaz de transformar copia em arquivo eletrônico.

Através da abordagem prática observou-se que o assunto não possui o devido mérito por falta de abordagem e informação. O gestor possui preocupação a respeito com relação ao medo do futuro. Quando trazido a refletir sobre o assunto observa-se grande interesse e disposição que a princípio se encontravam escondidos.

A prática operacional do controle interno faz com que a Administração Pública alcance seus objetivos, um facilitador para nortear os procedimentos de maneira legal e prática.

Com a padronização de procedimentos consegue-se a previsão de futuro, não se trata de ferramenta para mudar situações concretizadas, deve-se levar em conta que o serviço público é lento e burocrático; dificultando a antecipação. O interesse público deve prevalecer ao privado e o que já está instalado deve ser administrado de maneira a evitar novos problemas futuros.

Nas tomadas de decisões a participação parece ser mais receptiva nas camadas de pessoas com menos idade e maior graduação educacional, o que leva a crer que a intelectualidade encoraja a pessoa a mostrar sua opinião e, os mais jovens são mais receptivos a mudança se com o passar dos anos tendem a acomodação.

Uma sugestão seria a aproximação do tema aos acadêmicos através de cursos e disciplinas específicas no currículo de Gestores Públicos Municipais. Com isso se chamaria a atenção e se tornaria acessível a informação as partes interessadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em 22 de fevereiro de 2018.

CARVALHO, Sônia de Souza. **Controle Interno na Administração Pública do Município de Pimenta Bueno – RO.** Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Ciências Contábeis – Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, Cocoal/RO, 2015. Disponível em: <http://www.ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/541/1/S%C3%B4nia-TCC-07-07-15%20%28Revisado%29.%20%287%29.pdf>. Acessado em 4 de março de 2018.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4 ed. Porto Alegre/RS: CRCRS, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração geral**. 3ª ed. Barueri: Manole, 2009.
COHEN, Roberto. Pagina do Gaúcho – Rolante. Disponível em: <http://www.paginadogaucho.com.br/hist/rolante.htm>. Acessado em 20 de fevereiro de 2018.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 119, 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4370>. Acesso em 2 de março de 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=destaques&c=4316006>. Acessado em 20 de fevereiro de 2018.

JOSÉ FILHO, Antônio. A importância do controle interno da administração pública. **Revista Diversa**, v. 1, n. 1, p. 85-99, jan./jun., 2008. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF>. Acessado em 27 de fevereiro de 2018.

MARTINS, Gilson. **Controle Interno na Administração Pública Municipal**. 2012. 47. Monografia da Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Goioerê.

MORENO, G. C. De L.; MIRANDA, L. C. Avaliação dos Órgãos de Controle interno nos Poderes Municipais Brasileiros: análise a partir dos regulamentos legais. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 3, n. 2. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/98579/97248>. Acessado em 7 de março de 2018.

MORENO, G. C. L. et al. Abordagens ao ponto cego da unidade de controle interno nos poderes municipais do Estado de Rondônia. **Revista Unemat de Contabilidade**, v. 6, n. 11, 2017.

MURARO, Mirna; SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nos procedimentos de controle interno: uma análise nos municípios do Corede Produção no Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 181, jan./fev., 2010. Disponível em: < file:///C:/Users/admin/Downloads/876-1-2707-1-10-20120409.pdf >. Acesso em: 28 de fev. 2018.

NUNES, Donicelio Rodrigues. **O Controle interno na administração pública municipal e sua contribuição para a efetividade do Princípio da Eficiência**. 2017. Disponível em: < https://donicelio.jusbrasil.com.br/artigos/393338889/o-controle-interno-na-administracao-publica-municipal-e-sua-contribuicao-para-a-efetividade-do-principio-da-eficiencia>. Acessado em 5 de março de 2018.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SOARES, Maurélio. Controle Interno na Administração pública: Avaliando sua Eficiência na Gestão Municipal. **UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres**., Londrina, v. 14, n. 1, p. 5-15, mar. 2013. Disponível em: <http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/juridicas/article/view/422/396>. Acessado em 3 de março de 2018.

TEIXEIRA, Edna Tomaz Miguel. **As perspectivas de mudanças na gestão com a implantação do controle interno em municípios do litoral norte do Estado do Rio Grande do Sul**. 2016. 65 fls. (Dissertação de Mestrado) submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

TATSCH, Célio. O Controle interno nas pequenas e médias prefeituras em municípios da região central do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v.1, n. 3, mar./maio, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/119/3954>. Acessado em 7 de março de 2018.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS - ICEAC
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE SUCESSÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR DO MUNICÍPIO DE LINHA NOVA – RS

Luana Lais Schwantes – pós-graduanda

Prof. Dr. Samuel Vinícius Bonato - orientador

Resumo: A reprodução social da agricultura familiar costuma ser dada através da sucessão hereditária das atividades do estabelecimento. É nos jovens, filhos de agricultores, que estão as perspectivas de continuidade desses importantes trabalhos. É sabido, porém, que uma boa parcela dessa população não tem pretensão de atuar no setor primário. Através desse trabalho, buscou-se identificar, na literatura e em pesquisa de campo, os motivos que levam os jovens a não seguirem na agricultura, sucedendo as atividades iniciadas pelos seus antecedentes, bem como alertar os gestores públicos para a importância de se propor políticas que incentivem a sucessão.

Abstract: The social reproduction of the family agriculture usually happens by hereditary succession of the establishment activities. It’s prospected on the youth, the sons of the farmers, the hope of continuing this important role. It is known, however, that a good share of this population has no pretension of working in the primary sector of the economy. In this paper has been identified, by literature and fieldwork, the reasons why youngsters do not remain in agriculture, succeeding the work started by their ancestors, as well as alert the public managers to the importance of proposing policies that encourage this succession.

1. INTRODUÇÃO

Falar em agricultura familiar remete, num primeiro momento, ao autoconsumo. Mas a atividade é muito mais do que isso. A produção dos pequenos produtores contribui expressivamente para a geração de riqueza, tanto no núcleo familiar, quanto do próprio país. Além disso, por ser realizada em pequena escala, está associada à questão da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento

sustentável, que mostra preocupação com os recursos naturais, em contraponto ao agronegócio.

Mas o que é exatamente agricultura familiar? No Brasil, o conceito veio com a Lei 11.326/2006:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
> I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
> II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
> III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
> IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Dados do censo agropecuário realizado neste mesmo ano, 2006, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam para um total de 5,2 milhões de estabelecimentos agrícolas no país, sendo 4,3 milhões (84%) da agricultura familiar, que envolvia 12,3 milhões de pessoas. O Estado do Rio Grande do Sul não foge desses números: 62 mil (84%) de um total de 378 mil estabelecimentos.

É indiscutível a importância do setor, tanto no âmbito social, quanto no econômico e de garantia de alimentos para o consumo interno. Auxtin Ortiz, presidente do Fórum Rural Mundial, afirmou em 2016, em um evento realizado em Dakar, que “a agricultura familiar é o caminho para garantir a alimentação do planeta”, dizendo:

> “[...] o caminho é promover e potencializar a agricultura familiar. O grande investimento só estará na agricultura enquanto for rentável e os preços forem bons para garantir uma margem de lucro, senão os grandes investidores deixarão de produzir, por isso esse tipo de agricultura não é sustentável do ponto de vista social nem ambiental. Não alimenta o planeta de forma duradoura. (AGRICULTURA..., 2016)

1.1 A AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE LINHA NOVA

Conforme o IBGE, 74% da população linhanovense, o que corresponde a 1208 das 1624 pessoas recenseadas no Censo 2010, vive na zona rural. O Censo Agropecuário realizado em 2006 identificou 311 estabelecimentos com atividades ligadas a atividades como agricultura, pecuária e silvicultura. O setor primário envolve grande número de pessoas e gera renda para a maior parte das famílias,

sendo a base econômica do município de Linha Nova. O Valor Adicionado Fiscal (VAF), resultado da diferença entre a compra e a venda na produção primária e empresas do regime geral e, nas empresas do Simples Nacional, calculado aplicando-se 32% no faturamento anual, deixa clara a hegemônica participação do setor. Dados da Secretaria Estadual da Fazenda mostram que, no ano de 2016, o VAF total foi R$ 38.459.809,00, sendo R$ 31.536.928,00 (82%) provenientes da produção primária e apenas 6.922.881,00 (18%) de empresas.

O município possui variados programas de incentivo voltados aos agricultores com propriedade rural produtiva, como transporte de calcário e subsídio na compra de mudas de árvores frutíferas, subvenção para a realização de serviços de lavração, gradeação, transporte de insumos, plantação, pulverização e debulhação, subsídios para a construção e adequação de aviários, entre outros. Propiciando o incremento e a rentabilidade das atividades do setor primário, o município tem aumentado, gradativamente, o valor adicionado e o fator de participação no ICMS.

É preocupante, no entanto, o envelhecimento dos produtores responsáveis pelas unidades produtivas. Faz-se necessário analisar as perspectivas de continuidade dos estabelecimentos e encarar os desafios que se apresentarem, de modo a evitar, a médio prazo, reflexos na economia. A preocupação abordada é recorrente, especialmente nos pequenos municípios, onde a produção agrícola é a base do cenário econômico. É preciso questionar: quais os motivos que levam a não permanência dos jovens no campo no município de Linha Nova?

Assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar as perspectivas de continuidade dos estabelecimentos de agricultura familiar do município de Linha Nova através da sucessão das atividades pelos descendentes dos produtores. Tem como objetivos específicos, identificar, na literatura, os motivos que levam os jovens a não seguirem na agricultura, sucedendo as atividades iniciadas pelos seus antecedentes; levantar as causas que desestimulam a juventude do município de Linha Nova a permanecer no meio rural, com pretensão de sair e atuar em outras áreas; propor políticas públicas que estimulem e encorajem a permanência e o empreendedorismo no setor primário, garantindo a perpetuação da classe.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O processo sucessório na agricultura familiar vem sofrendo transformações nas últimas décadas. Em 2003, de Mello *et al.* escreveram artigo falando dessas mudanças no oeste de Santa Catarina a partir dos anos 60s.

> Até este período, o padrão reprodutivo das unidades familiares estava fundamentado no minorato. Enquanto o filho mais novo ficava com a propriedade paterna, a reprodução da profissão de agricultor dos demais filhos era viabilizada pela dotação dos meios materiais necessários, pela valorização da profissão de agricultor, pela grande mobilidade espacial e pela existência de um dinâmico mercado de terras. A partir do final dos anos 70s, começa haver uma ruptura do padrão anterior, ao mesmo tempo em que não surge um padrão alternativo claramente definido e legitimado pelos membros da família. Nesse contexto de indefinição, os conflitos que surgem durante o processo sucessório são agora maiores. As questões relacionadas à sucessão não são objeto de uma preparação prévia e organizada por parte da maioria das famílias, tanto no que diz respeito à definição de quem fica no estabelecimento paterno, quanto à forma de remunerar os irmãos não sucessores, bem como do viés de gênero que parece excluir as filhas da possibilidade de serem sucessoras. Os problemas envolvidos na questão sucessória parecem transformar-se numa ameaça que coloca em risco a reprodução econômica e social da agricultura familiar da região.

A ruptura desse padrão está associada a um amplo leque de fatores. Segundo Spanevello (2008), “estes fatores geralmente podem ser associados às alterações provocadas pela modernização da agricultura, crescente proximidade entre o rural e urbano e a dinâmica interna do grupo familiar”. Mesmo no meio rural, as famílias estão cada vez menos numerosas e os filhos têm maior acesso à educação. Atualmente, a agricultura, ou seja, o exercer a profissão de agricultor é apenas uma das oportunidades de escolha para os jovens. A saída dos jovens do campo nos dias atuais não é mais vista como algo a ser evitado, nem traumatizante. Os próprios pais estimulam e até auxiliam as filhas a migrarem para a cidade, para estudar ou irem em busca de trabalho (COSTA *et al.*, 2011).

Matte e Machado (2016) afirmam que

> a ausência de sucessores na agricultura familiar tende a gerar incertezas no que diz respeito não apenas à continuidade das famílias e das atividades produtivas, mas também às comunidades rurais, as quais gradativamente perdem sua população e passam a sentir os reflexos dessa mudança sobre suas dinâmicas sociais.

É preocupante a situação do ponto de vista econômico e social. É das propriedades de cunho familiar que provém boa parte dos alimentos fornecidos para

o mercado interno brasileiro. Conforme análise dos mesmos autores, baseados em dados do Censo Populacional (IBGE, 2011), de

> 1970 até 2010 o número de jovens com até 29 anos residindo no meio rural brasileiro reduziu 43,3% entre as jovens mulheres e 46,3% entre os jovens homens. Consequentemente, houve um acréscimo no número de idosos no meio rural brasileiro, com um aumento de 51,9% de pessoas acima de 60 anos.

Visando identificar os fatores que influenciam os jovens, filhos de agricultores, a não suceder a atividade familiar, Matte e Machado (2016) fizeram uma revisão bibliográfica de estudos sobre o assunto, realizados entre 2001 e 2016, na Região Sul do Brasil. Com base nesse trabalho dos autores, elaborei um quadro quantitativo, categorizando e analisando os fatores mais citados.

Quadro 1 – Fatores que mais influenciam a decisão dos jovens em sair do estabelecimento rural, baseado em quadro-síntese de Matte e Machado (2016).

Categoria	Fator de saída	Incidência	Percentual
Político	Dificuldade de acesso à terra;	2	18%
	Falta de trabalho no meio rural (trabalho fora do estabelecimento);	1	
	Transformações no mercado e dificuldade de comercialização dos produtos;	1	
	Dificuldades econômicas e produtivas de competir com propriedades capitalizadas;	1	
	Fatores externos: altos custos dos insumos, baixo preço pago pelo produto;	3	
	Meio urbano oferece melhores condições de vida;	1	
	Busca por ensino formal;	1	
	Modelo educacional afasta o jovem do contexto rural;	1	
	Carência de apoio governamental aos jovens rurais;	2	
	Pouco acesso a atividades de lazer;	2	
	Isolamento no meio rural;	1	

Fonte: Adaptado de Matte e Machado (2016).

Quadro 2 – Continuação do quadro 1: Fatores que mais influenciam a decisão dos jovens em sair do estabelecimento rural, baseado em quadro-síntese de Matte e Machado (2016).

Categoria	Fator de saída	Incidência	Percentual
Político	Más condições de trabalho e transporte;	1	18%
	Falta de acesso aos meios de comunicação;	1	
Familiar	Ausência de estímulo à permanência por parte dos pais;	2	33%
	Mulheres deixam de ver o casamento como única forma de “inserção social”;	1	
	Desigualdade de gênero (exclusão das filhas no processo de sucessão e ausência de espaço de participação e em atividades administrativas);	2	
	Ausência de reconhecimento por parte dos pais;	1	
	Ausência de remuneração pelo trabalho do filho;	1	
	Ausência na participação das decisões produtivas;	3	
	Controle sobre a sexualidade feminina;	1	
	“ Violência simbólica”;	1	
	Inconformidade com a desigualdade de direitos;	1	
	Imagem inferior de moças do meio rural em comparação a moças da cidade;	1	
	Incentivo dos pais para as moças saírem;	1	
	Saída das moças pode levar/atrair os rapazes;	1	
	Dificuldades de casamento;	3	
	Falta de diálogo entre membros da família, principalmente pais e filhos;		
	Falta de reconhecimento do trabalho feminino;	2	
	Desejo do cônjuge de não seguir a profissão de agricultor ou agricultora;	2	
	Quanto menos diversificado, maior a probabilidade de um dos filhos se ausentarem (elevam as incertezas);		
	Condição estrutural do estabelecimento;	2	

Fonte: Adaptado de Matte e Machado (2016).

Quadro 3 – Continuação do quadro 2: Fatores que mais influenciam a decisão dos jovens em sair do estabelecimento rural, baseado em quadro-síntese de Matte e Machado (2016).

Categoria	Fator de saída	Incidência	Percentual
Familiar	Sucessão é um processo "masculino", excludente para as mulheres;	2	33%
	Menor autonomia material, maior a perspectiva de sair do estabelecimento;	1	
	Menor socialização dos jovens no processo de trabalho familiar;	1	
	Rigidez por parte dos pais afasta os filhos (desestímulo);	1	
	Falta de autonomia para os jovens;	1	
	Exclusão ou falta de consideração sobre os projetos de vida dos filhos nas estratégias de reprodução social da família;	1	
	Estímulo dos pais para estudar;	1	
Renda	Escassez de oportunidades e ausência de expectativa de geração de renda no meio rural;	8	16%
	Não havia condições para adquirir novas áreas;	1	
	Crise na agricultura;	1	
	Desvalorização do trabalho agrícola com a oferta de emprego urbano;	2	
	Hierarquia familiar: pai controla o dinheiro;	1	
	Próprios agricultores não veem na agricultura uma boa alternativa;	1	
	Busca de emprego com renda mensal;	2	
Social | Pessoal	Maior grau de escolaridade;	6	34%
	Aspiração profissional distinta da agricultura;	4	
	Propriedade não comporta todos os filhos;	2	
	Ausência do mercado de terras;	3	
	Atividades não agrícolas mais atrativas;	1	
	Desvalorização da identidade de agricultor;	1	
	Busca de ampliação das experiências afetivas;	1	
	Troca de experiências com jovens da cidade;	1	
	Noção de "vida urbana" com mais liberdade;	1	

Fonte: Adaptado de Matte e Machado (2016).

Quadro 4 – Continuação do quadro 3: Fatores que mais influenciam a decisão dos jovens em sair do estabelecimento rural, baseado em quadro-síntese de Matte e Machado (2016).

Categoria	Fator de saída	Incidência	Percentual
Social | Pessoal	Dificuldades no trabalho agrícola: penoso, cansativo, falta de horário, baixa valorização social, baixos rendimentos, falta de lazer;	6	34%
	Preocupação com a saúde (prejuízos provocados pela penosidade do trabalho e a sujeição ao clima);	2	
	Mulheres buscam por independência econômica;	1	
	Intempéries climáticas;	1	
	Meio urbano oferece outras oportunidades;	1	
	Dar continuidade ao projeto de agricultor(a) sem companheiro (marido ou esposa);	1	
	Ausência de valores de comunidade;	1	
	Facilidade da vida na cidade;	1	

Fonte: Adaptado de Matte e Machado (2016).

Percebemos que o fator que mais foi citado, nos 14 estudos analisados por Matte e Machado (2016), foi a escassez de oportunidades e ausência de expectativa de geração de renda no meio rural. O segundo e o terceiro motivo mais citado foi o maior grau de escolaridade dos jovens, o que os leva a terem boas oportunidades no meio urbano, e as dificuldades no trabalho agrícola, que incluem, também, os baixos rendimentos no setor. A maior parte dos fatores que levam à saída do meio rural foi classificada como de ordem social | pessoal. Questões familiares, como a ausência de participação dos jovens nas decisões produtivas do estabelecimento e as dificuldades de casamento também apresentaram grande peso.

Muitos dos fatores citados nos estudos caracterizam demandas para proposição de políticas públicas. Como exemplo, cita-se altos custos dos insumos que confrontam com o baixo preço pago pelos produtos, dificuldade de acesso à terra, carência de apoio governamental aos jovens rurais e pouco acesso a atividades de lazer.

Diferente de outros setores, na agricultura, a principal rota de entrada na atividade é através da sucessão. E, uma vez abandonada a unidade produtiva, muito

difícil reestruturá-la. Apesar de estarmos tratando de uma classe cujo poder aquisitivo não é muito alto, os investimentos feitos pelas famílias rurais ao longo da vida são elevados. Se passados de geração em geração, os sucessores conseguem acompanhar as necessárias modernizações. O começar do nada, desde a compra da terra, sem garantias de retorno em curto prazo, no entanto, é difícil. Muitas políticas públicas, como o programa nacional “Banco da terra”, por exemplo, já foram criados, mas não são suficientes e nem tão eficientes quanto incentivar a sucessão. É necessário dar especial atenção ao tema, que, por hora, mostra-se um potencial problema e, se não devidamente estudado, ameaçará a economia e a qualidade dos alimentos que vão para a nossa mesa.

3. METODOLOGIA

Objetivando levantar as causas que desestimulam a juventude do município de Linha Nova a permanecer no meio rural, foram entrevistados os estudantes do primeiro, segundo e terceiro ano do Ensino Médio da Escola Estadual Pastor Heinrich Hunsche, residentes no município e filhos de agricultores vinculados à agricultura familiar, seja para fins comerciais ou de subsistência, para atender às necessidades vitais da família. A pesquisa abordou as perspectivas desses jovens em relação à sucessão das atividades no estabelecimento e os fatores que os estimulam a permanecer ou não no meio rural.

Para aprofundar e complementar o estudo, perguntou-se, ainda, se os pais dos jovens são sucessores hereditários da profissão e se eles acreditam, caso não pretendam seguir no estabelecimento, que as atividades deste terão continuidade através de algum irmão ou outro familiar.

O questionário, respondido de forma oral para a entrevistadora, compreendeu as seguintes perguntas:

Imagem 01: Questionário aplicado aos entrevistados.

QUESTIONÁRIO

Código do participante: _____

Data da entrevista: ___/___/___

1) Qual o seu sexo?

( ) Masculino ( ) Feminino

2) Na sua família, quem trabalha na agricultura familiar?

( ) Pai ( ) Mãe ( ) Pai e mãe ( ) Outra pessoa responsável

3) Qual atividade é desenvolvida?

( ) Agricultura ( ) Pecuária ( ) Silvicultura

4) Seu pai ou sua mãe seguiram desenvolvendo as atividades dos pais deles?

( ) Sim ( ) Não

5) E você, pretende dar sucessão a estes trabalhos?

( ) Sim ( ) Não

6) Liste os motivos que o levam a esta decisão.

_____

_____

_____

_____

7) Você conhece alguma política pública que favorece a permanência dos jovens nas atividades rurais?

( ) Sim ( ) Não

8) De que maneira você acredita que o poder público poderia incentivar os jovens a seguirem na agricultura familiar?

_____

_____

_____

_____

9) Caso você não pretenda seguir com as atividades do estabelecimento, acredita que elas terão continuidade através de algum irmão ou outro familiar?

( ) Sim ( ) Não

Imagem 01: Elaborada pela autora.

Ao tabular os dados dos entrevistados, os jovens serão classificados em dois grupos: os que têm pretensão de trabalhar na agricultura familiar e os que não têm. Analisar-se-á os motivos que tendem a levar cada grupo para esta decisão e uma eventual incidência maior de não seguir no estabelecimento rural entre os jovens que apenas o pai ou apenas a mãe são agricultores. Ainda na análise dos dados, será identificado o percentual de estabelecimentos que, mesmo que o jovem entrevistado não siga nas atividades primárias, tendem a ter sucessão.

A partir das respostas da pergunta 6, serão elaboradas as propostas de retenção dos alunos nos estabelecimentos rurais, como políticas públicas que poderão ser criadas pelo município, ou mesmo trabalhos na área social que orientem e estimulem os pais a passarem seus conhecimentos e auxiliarem a próxima geração a permanecer no setor primário.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Dos 33 estudantes matriculados no Ensino Médio, 3 são moradores de municípios vizinhos. Entre os 30 restantes, 12 têm pais trabalhando no setor primário e participaram da pesquisa. Importante ressaltar que o número de jovens que residem no meio rural é maior, porém os pais atuam em outras atividades, não relacionadas à agricultura. Temos, no gráfico 01, o percentual de entrevistados, por sexo:

Gráfico 01: Percentual de jovens entrevistados, por sexo.



Gráfico 01: Elaborado pela autora.

Questionados sobre quem, na família deles, trabalha na agricultura familiar, a maioria dos jovens respondeu que são os pais, o casal.

Gráfico 02: Provedores que trabalham na agricultura familiar.

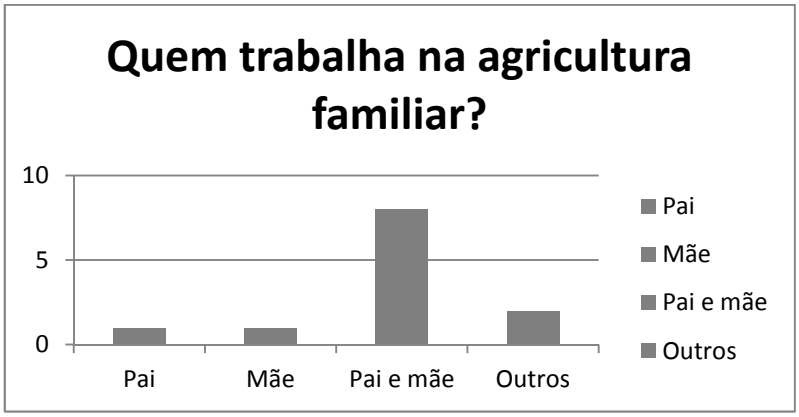


Gráfico 02: Elaborado pela autora.

Os entrevistados foram unânimes ao afirmar que os seus pais seguiram desenvolvendo as atividades que os pais deles já desenvolviam. No entanto, ao responderem se eles também pretendiam dar sucessão a estes trabalhos, apenas metade dos jovens respondeu que sim. Fato que chamou bastante atenção foi que a grande maioria dos que pretendem dar continuidade às atividades dos pais foram estudantes do sexo masculino. Entre os do sexo feminino, apenas duas têm pretensão e são justamente as que vêm de famílias que praticam a agricultura familiar para fins de subsistência e não em escala comercial. No gráfico abaixo, o percentual de jovens do sexo masculino e feminino que responderam querer suceder os trabalhos na agricultura:

Gráfico 03: Pretensões de sucessão na agricultura familiar, por sexo.

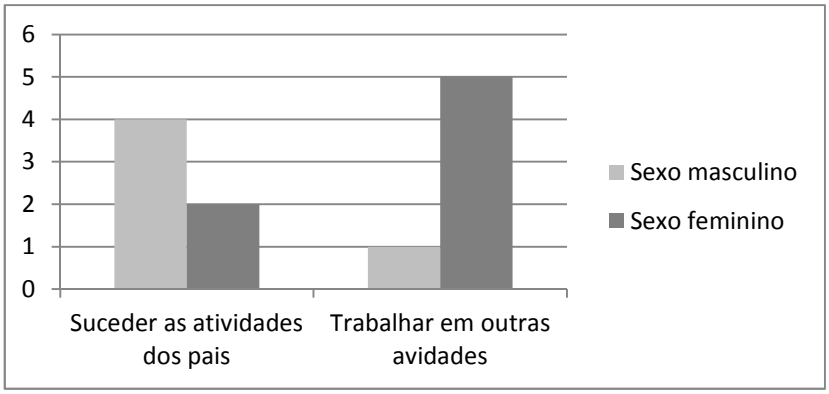


Gráfico 03: Elaborado pela autora.

Entre os motivos que levam os jovens a querer permanecer na agricultura familiar estão gostar e ter vontade de fazer os trabalhos, se sentir bem realizando as atividades, gostar de morar no meio rural, incentivo dos pais/avós que estão construindo pra deixar de herança e o fato de já ajudarem a família. No sentido da agricultura de subsistência, foi citada a importância de cuidar do que precisam pra se alimentar e plantar e colher para ter menos gastos.

No quadro seguinte, motivos que fazem os entrevistados querer sair do estabelecimento rural.

Quadro 2: Motivos que fazem os entrevistados querer sair do estabelecimento rural.

Categoria	Fator de saída	Incidência	Percentual
Político	Necessidade de fazer muitos investimentos;	1	12,5%
Renda	Não ter garantias de retorno financeiro;	1	25%
	Não ter salário fixo;	1	
Social | Pessoal	Não querer trabalhar na agricultura;	3	62,5%
	Trabalho muito judiado, no sol;	1	
	Não se enxergar realizado nesse meio.	1	

Fonte: Elaborado pela autora.

Perguntados se conhecem alguma política pública que favorece a permanência nos jovens nas atividades rurais, dois jovens citaram o programa “Mais Alimentos”. Importante ressaltar, porém, que ele é uma linha do Pronaf que, conforme definição no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário, “destina recursos para investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar e, assim, cria as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade”. Não é especialmente voltado para jovens, embora possa ser usado pelo estabelecimento e, mediante as facilidades obtidas, acabar sendo um incentivo e auxílio para a sucessão. Outro programa citado por uma estudante, que inclusive se inscreveu para participar, é o “Bolsa Juventude Rural”. O programa é de iniciativa da Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) do estado do Rio Grande do Sul e concede bolsas para estimular a permanência do jovem no campo. O aluno precisa estar matriculado no segundo ou terceiro ano do ensino médio em escola da rede pública estadual ou em instituição educacional sem fins lucrativos e de caráter comunitário, ter entre 15 e 29 anos, possuir DAP - Declaração

de Aptidão ao Pronaf e baixa renda bruta familiar. Deve apresentar e desenvolver, ao longo do período de concessão da bolsa, um projeto produtivo fundamentado nas demandas reais da unidade produtiva familiar.

Em relação à pergunta número 8, “de que maneira você acredita que o poder público poderia incentivar os jovens a seguirem na agricultura familiar?”, foram dadas as seguintes ideias/sugestões: Ter mais aulas que valorizem a importância da agricultura; ter auxílio para estudar algo relacionado à área; poder ajudar os pais desde pequeno no estabelecimento e aprender com eles (o entrevistado se referia a limitações do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente); disponibilizar maior auxílio financeiro ou de serviço de máquinas para a construção de aviários; agilidade no atendimento às necessidades dos agricultores; oferecer cursos para todos se aprofundarem e aprenderem técnicas diferentes para o cultivo; disponibilizar agrônomo para dar assistência; programa de estágios para qualificar os jovens (como plantar e colher outros tipos de culturas e ensinar a fazer schmier, queijo, goiabada, rapadura...); mais políticas públicas que permitam fazer financiamentos para os jovens comprarem e pagarem aos poucos; oferecer serviços de drenagens, limpeza de lavouras e retirada de pedras para facilitar o plantio.

Considerando as possibilidades de sucessão das atividades no estabelecimento, a maioria dos entrevistados que respondeu não querer seguir os trabalhos dos pais tem irmãos com pretensão de atuar na área. Assim, 75% das propriedades devem continuar produzindo ao menos nesta geração de descendentes.

5. CONCLUSÕES

Assim como na bibliografia analisada, a maior parte dos motivos que levam os jovens a querer deixar as atividades no estabelecimento da família é de ordem social / pessoal. De fato, cada um tem a liberdade de escolher qual profissão seguir, mas incentivar e, desde cedo, ensinar os filhos a valorizarem o trabalho dos pais na agricultura, bem como, dentro das suas possibilidades, ensiná-los a realizar as atividades do estabelecimento é uma forma de estimular a sucessão. Tão importante quanto o papel da família, é o da escola. Aulas de técnicas agrícolas são importantíssimas no currículo. Além de ajudarem a despertar o interesse dos alunos,

podem ensinar técnicas que ainda não são praticadas pelos pais ou responsáveis, mas que sejam possíveis de ser introduzidas no estabelecimento.

Como vimos nos resultados da pesquisa, todos os pais de entrevistados sucederam as atividades já realizadas pelos pais deles. A sucessão é o principal meio de entrada para as atividades na agricultura familiar e precisa ser uma preocupação principalmente nos municípios cuja economia depende do setor primário. Alguns entrevistados relataram a vontade de estudar algo relacionado à área e é importante que o poder público atente para a necessidade de formar uma geração de agricultores também mais instruídos. Ainda que seja de modo familiar, a agricultura envolve cada vez mais o uso de tecnologias, necessidade de planejamento e conhecimentos de gestão. Importante atrair e subsidiar cursos que qualifiquem os jovens, tornando-os aptos a gerir e inovar o negócio da família.

É preciso incluir esse público nos espaços de decisão. Conselhos municipais, audiências públicas... Escutar os anseios, disponibilizar maior assistência técnica, propor parcerias e oferecer apoio. Às vezes, o jovem precisa de ajuda fora do núcleo familiar para enxergar as oportunidades no meio em que vive.

O setor exige muitos e altos investimentos e o retorno pode vir em longo prazo. Pode, também, não vir. Programas como o Pronaf são imprescindíveis, bem como a exigência de seguros agrícolas. Mas é importante pensar também em políticas públicas voltadas especialmente para os jovens. Empreender é um desafio em qualquer ramo e, não havendo maneiras de facilitar o trabalho no campo, os estabelecimentos rurais estarão ameaçados. Foi pouco o número de entrevistas possíveis, visto o reduzido número de alunos, mas a possibilidade de apenas 75% dos estabelecimentos terem sucessão é suficiente para chamar a atenção dos gestores. Medidas adotadas hoje podem refletir só daqui alguns anos; logo, urge pensar em alternativas, colocar a sucessão rural familiar como um dos focos de estudo e de elaboração de programas e políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRICULTURA familiar alimentará o planeta, segundo o Fórum Rural Mundial. UOL Economia . Disponível em: <economia.uol.com.br/noticias/efe/2015/05/13/agricultura-familiar-alimentara-o-planeta-segundo-o-forum --rural-mundial.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

AGRICULTURA familiar, primeiros resultados. **Censo agropecuário**, Rio de Janeiro, p. 1-267, 2006. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de jul. de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**, Brasília, DF, jul 2006.

DE MELLO, Márcio Antonio et al. Sucessão hereditária e reprodução social da agricultura familiar. **Agricultura em São Paulo**, v. 50, n. 1, p. 11-24, 2003.

https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/linha-nova/pesquisa/24/27745. Acesso em: 20 fev. 2018.

http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-mais/sobre-o-programa. Acesso em: 30 abr. 2018.

MATTE, Alessandra; MACHADO, João Armando Dessimon. Tomada de decisão e a sucessão na agricultura familiar no sul do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, v. 18, n. 37, p. 130-151, 2017.

SPANEVELLO, Rosani Marisa. **A dinâmica sucessória na agricultura familiar**. 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Sistema de Gestão de Resíduos na EMEF Pres. Affonso Penna

Luciana Aparecida Gonçalves de Carvalho

Novo Hamburgo
2018

Sistema de Gestão de Resíduos na EMEF Pres. Affonso Penna

Luciana Aparecida Gonçalves de Carvalho[1]

RESUMO

O presente artigo buscou refletir sobre o planejamento de ações para a implantação de um Sistema de Gestão de Resíduos com embasamento teórico na Educação Ambiental. O artigo tem como objetivo propor um Sistema de Gestão de Resíduos voltado para a escola pública na cidade de Novo Hamburgo, RS. O estudo se desenvolveu em uma pesquisa qualitativa acerca das variáveis em torno do trabalho do gestor para a implantação deste Sistema de Gestão de Resíduos. Como metodologia, foram utilizados questionários, estudo de documentos e revisão de literatura. Os sujeitos da pesquisa foram quatro funcionárias da limpeza e cozinha juntamente com a direção e coordenação pedagógica. A análise dos dados apontou que através da Gestão de Resíduos na escola seria possível reaproveitar grande parte dos resíduos que são produzidos diariamente, seja ele orgânico ou sólido. Além disso, o poder de transformar esta realidade, está essencialmente sob responsabilidade dos atores deste processo que atuam na escola e podem gerir ações ambientais significativas. Dessa forma, concluiu-se que a Gestão de Resíduos deve ser desenvolvida com base na Educação Ambiental para que assim ocorra de forma interdisciplinar no cotidiano escolar.

Palavras-chave: Educação Ambiental; Escola; Gestão de Resíduos.

ABSTRACT

The present article sought to reflect on the planning of actions for the implementation of a Waste Management System with a theoretical basis in Environmental Education. The article aims to propose a Waste Management System for the public school in the city of Novo Hamburgo, RS. The study was developed in a qualitative research about the variables around the work of the manager for the implementation of this Waste Management System. As a methodology, questionnaires, document study and literature review were used. The subjects of the research were four employees of the cleaning and cooking together with the direction and pedagogical coordination. The analysis of the data indicated that through the Waste Management in the school it would be possible to reuse many of the waste that is produced daily, be it organic or solid. In addition, the power to transform this reality, is essentially under the responsibility of the actors in this process who work in the school and can manage significant environmental actions. Thus, it was concluded that Waste Management should be developed based on Environmental Education so that it can occur in an interdisciplinary way in the daily school life.

Keywords: Environmental Education; School; Waste Management.

---

[1] Aluna do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG.
E-mail: lucarvalho37@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o gerenciamento da destinação dos resíduos produzidos pela população é uma preocupação de todo gestor público, que além de ter custos altíssimos com coleta, reciclagem e armazenamento, existe também a responsabilidade com o cumprimento da legislação, das normas e políticas específicas.

Segundo Guimarães & Tomazello (2003), os problemas ambientais podem ser considerados um dos mais desafiadores e complexos problemas do mundo moderno, pois demandam não somente técnicas para as soluções, mas importam também, em práticas educacionais que permitam uma mudança de comportamento, atitudes, hábitos e valores.

Sendo assim, um Sistema de Gestão de Resíduos no contexto escolar, pode contribuir para minimizar tanto os impactos ambientais, quanto econômicos, decorrentes do descarte dos resíduos gerados diariamente. Além, das inúmeras possibilidades que podem ser aplicadas de forma educativa com os alunos e a comunidade escolar.

Segundo Jürgensen (2017, p. 11), as práticas pedagógicas que podem ser aplicadas a partir de iniciativas de reciclagem e compostagem, “são as do aprendizado pela prática, interação, expressão de opiniões e de criatividade oferecidas aos alunos”; o tema sobre reciclagem de resíduos causa impacto em suas vidas, no meio ambiente e também fora da escola. O que os estudantes vivenciam no ambiente escolar pode influenciar e ser aplicado no seu dia a dia, em suas casas e famílias.

Desta forma, um sistema de gestão com foco na reciclagem de resíduos e compostagem, têm a possibilidade de envolver vários agentes da comunidade escolar, entre eles: pais, alunos, professores, equipe diretiva, administrativa, funcionários da cozinha e da limpeza. Enfim, todos podem ser envolvidos e contribuir de forma significativa.

Nesse sentido, o presente trabalho visa explanar sobre possíveis estratégias desenvolvidas pelo gestor escolar, que possibilitem a implantação de um sistema de gestão de resíduos através da proposta de Educação Ambiental crítica, como ação coletiva e integrada, levantando hipóteses sobre o contexto escolar da EMEF Pres. Affonso Penna, localizada no município de Novo Hamburgo, RS.

Ainda pretende-se expor a implicação das variáveis que deverão ser consideradas previamente à implantação do sistema de gestão de resíduos, relacionando-as com as diversas disciplinas da Educação Infantil e Ensino Fundamental; ensinar sobre resíduos sólidos e orgânicos e suas implicações nas questões ambientais, estimular a coleta seletiva dentro e fora da escola, debater sobre os problemas ambientais e propor soluções acerca do tema.

Por fim, serão apresentados elementos constituintes de políticas públicas que asseguram e respaldam a legitimidade do trabalho do gestor responsável para com o referido produto da gestão ambiental: a implantação de um sistema de gestão de resíduos eficiente, como atividade educacional e sustentável. A partir destas ponderações foi elaborada a seguinte questão norteadora:

Como propor um sistema de Gestão de Resíduos em uma escola pública municipal, integrado à Educação Ambiental?

Partindo dos questionamentos, o tema da presente pesquisa concentra-se na elaboração de um sistema de gestão de resíduos pautado na Educação Ambiental.

Assim, o objetivo geral delimita-se em propor um Sistema de Gestão de Resíduos voltado para a escola pública municipal, pautado na Educação Ambiental.

Também foram construídos os seguintes objetivos específicos:

Definir a abrangência do sistema proposto em termos de ações ambientais significativas;

Identificar os recursos físicos, didáticos e humanos necessários para a implantação de um Sistema de Gestão de Resíduos específico no ambiente escolar;

Planejar ações, a fim de promover a adesão da comunidade escolar no Sistema de Gestão de Resíduos.

1.1 Justificativa

Para a construção do projeto de implantação de um sistema de gestão de resíduos, optou-se por desenvolver um trabalho coletivo entre equipe diretiva, coordenador pedagógico, funcionários da cozinha e da limpeza, buscando aprofundar a ideia de construir saberes por meio de vivências e experiências com alunos da EMEF Pres. Affonso Penna, situada no município de Novo Hamburgo, de

forma a estender este assunto junto às famílias e comunidade na qual estão inseridos.

Os problemas ambientais são vistos hoje com um olhar de preocupação por parte de toda a sociedade, sendo importantes iniciativas embasadas teoricamente, mas que transcendem à realidade, contribuindo, finalmente, na diminuição local dos impactos negativos causados pela ação humana no meio ambiente.

Assim, o papel da escola torna-se fundamental e imprescindível como agente condutor e viabilizador de ações que contribuam para a formação cidadã, no sentido de conscientizar e educar a partir de práticas pedagógicas que promovam a consciência coletiva sobre a educação ambiental.

No Brasil, a Educação Ambiental foi regulamentada pela Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (BRASIL, 1999), instituída pela Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, que estabelece e define seus princípios básicos, incorporando oficialmente a Educação Ambiental nos sistemas de ensino.

Sobre Educação Ambiental, tem-se que

> Implementar a educação ambiental nas escolas têm se mostrado uma tarefa exaustiva, devido à existência de grandes dificuldades nas atividades de sensibilização e formação, na implantação de atividades e projetos e, principalmente, na manutenção e continuidade dos já existentes. Fatores como o tamanho da escola, número de alunos e de professores, predisposição destes professores em passar por um processo de treinamento, vontade da direção de realmente implementar um projeto ambiental que vá alterar a rotina na escola, além de fatores resultantes da integração dos acima citados e ainda outros, podem servir como obstáculos à implementação da Educação Ambiental (MORGADO, 2006, p. 6).

E, Infelizmente, nota-se uma enorme quantidade de resíduos disposta de forma inadequada diariamente no Meio Ambiente. Dessa forma, torna-se necessário abordar este assunto dentro da escola, de maneira crítica e ampla, em que os alunos possam construir conhecimentos, experimentar ações, ensinar conceitos e sensibilizar sobre o destino adequado, consciente e sustentável dos resíduos produzidos.

O presente artigo justifica-se pela necessidade de integrar ações de Educação Ambiental com toda a comunidade escolar, para que a escola torne-se um espaço de aprendizado e vivências significativas para a vida dos escolares e de seus familiares, ou seja, a comunidade como um todo, pois atualmente, as questões ambientais são um assunto tão importante, que deve ser conduzido na forma de um movimento social que atinja a participação de todos os indivíduos.

Assim sendo, por meio de um trabalho coletivo, a escola poderá através de um conjunto de ações voltadas na busca de soluções, contribuir para minimizar os efeitos que o descarte dos resíduos provoca na natureza. Dessa forma, isto implica que o trabalho aconteça de forma interdisciplinar, pois favorece a participação dos alunos, a socialização e interiorização dos conhecimentos construídos, fazendo relações com seu dia a dia e daqueles que fazem parte também.

Assim, iniciar um processo de Educação Ambiental com os alunos deve ser feito por meio de ações direcionadas ao espaço por eles legitimamente ocupados – a escola –, pois estimular que a criança adquira o respeito pelo outro, animais e natureza, bem como importar-se com o lugar onde vive, é um fator que faz a diferença na formação do cidadão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo apresenta-se o embasamento teórico do estudo aqui proposto, iniciando-se pela definição de Meio Ambiente e a concepção de Educação Ambiental utilizada, destacam-se também as Políticas Públicas sobre Educação Ambiental, passando pela Abrangência, Recursos Disponíveis e Planejamento de Ações para a implantação de um Sistema de Gestão de Resíduos.

2.1 Ponderações sobre meio Ambiente

Primeiramente, pode-se inferir que “o meio ambiente natural ou físico é constituído pelos recursos naturais, como o solo, a água, o ar, a flora e a fauna, e pela correlação recíproca de cada um destes elementos com os demais”. Esse é o aspecto legal citado no art. 3º da Lei nº. 6938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981). Corroborando a essa ideia Faria (2013), apresenta que meio ambiente é o espaço no qual se desenvolvem as atividades humanas e a vida dos animais e vegetais. É um sistema formado por elementos com os quais o homem interage, adaptando-se, transformando-os e utilizando-os para satisfazer suas necessidades.

Assim, pode-se dizer que Meio Ambiente é um conceito que engloba todos os aspectos do ambiente que afetam o homem, seja como indivíduo ou como parte dos grupos sociais, por isso não podemos separar o homem do Meio Ambiente, pois formamos um único sistema, e protegê-lo é garantir essencialmente a proteção do

ser humano. Dessa maneira, a escola é uma das instituições que pode desenvolver, a partir de suas práticas, as possibilidades de transformação através da abordagem da Educação Ambiental. Possibilidades que visam, inicialmente, mudanças dentro da escola e do contexto em que está inserida, de acordo com as necessidades encontradas e consideradas relevantes pela comunidade escolar.

A definição da Educação Ambiental é dada no artigo 1º da Lei nº 9.795/99 como: “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do Meio Ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

Pois, segundo Ferraz (2012)

> A Educação Ambiental foi uma das alternativas encontradas para amenizar e auxiliar a resolução dos problemas ambientais enfrentados por nossa sociedade. À escola, vem-se atribuindo a tarefa de sensibilização, educação e conscientização ambiental. Aos educadores, vem-se propondo que auxiliem seus educandos na tomada de consciência de sua função social e ambiental a partir de suas práticas. Então, caberia aos educadores fazer a mediação dos conhecimentos prévios dos estudantes e a contextualização destes com as problemáticas ambientais, dando-lhes espaços e condições de discutir esses temas, denunciando e anunciando alternativas, inicialmente, nas comunidades das quais fazem parte. (FERRAZ, 2012, p.32.)

De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (BRASIL, 2012) em seu artigo 2º: “A Educação Ambiental é uma dimensão da educação, é uma atividade intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos”.

Com esse enfoque, a proposição de um sistema de Gestão de Resíduos na Escola, estaria de encontro com o que propõe a Política Nacional de Educação Ambiental, abrangendo um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções dos problemas ambientais, considerando as dimensões políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais, visando o desenvolvimento sustentável através de práticas ecologicamente corretas.

2.2 As Políticas Públicas de Educação Ambiental que respaldam a implementação de um Sistema de Gestão de Resíduos

A implantação de um Sistema de Gestão de Resíduos é, em verdade, uma ação a ser desenvolvida e gerida no espaço escolar com todas as partes interessadas e afetadas. Desse modo, o gestor do projeto deve, sumariamente, ter conhecimento das leis e políticas públicas que asseguram a legitimidade de seu trabalho.

Mais detalhadamente, o item III do Art. 42 da Lei 12.305/2010, dispõe que é assegurado à sociedade o “desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida” (BRASIL, 2010).

Isto é, é preciso que ocorra efetivamente, o desenvolvimento de meios que forneçam subsídios à qualidade ambiental. Posto isto, o gestor do projeto estará amparado legalmente em sua prática de gerir ambiente e produtos (da própria atividade humana) com a finalidade de melhorar a qualidade do meio ambiente encontrado na comunidade da EMEF Pres. Affonso Penna. Entretanto, será preciso que o gestor tenha clareza sobre a responsabilidade dos agentes envolvidos no processo por ele gerido. Ou seja, que estruture meios para que as ações impliquem na ação comunitária sobre o produto almejado: a implantação de um Sistema de Gestão de Resíduos na Escola.

Tem-se, também, que a incumbência de cuidar do meio ambiente, para muitos indivíduos, esteja vinculada diretamente à ação governamental de estados e municípios. Mais uma vez, deverá partir do gestor mecanismos e sistematização de práticas que perpassem a divulgação da abrangência e limitações das referidas leis até a cobrança das práticas individuais de preservação ambiental, como a separação dos resíduos e a destinação destes em depósitos visíveis na escola, como se permite a estrutura da EMEF Pres. Affonso Penna.

A lei Federal nº 9.795/99, dispõe também que é preciso haver profissionais capacitados para a gestão ambiental nas escolas. Isso para que as atividades desenvolvidas na comunidade, isto é, em âmbito local, sejam colaboradoras de uma aliança global que é expressa por meio de convenções como a Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1966; a Conferência Mundial de Alimentação – 1996 dentre outras.

De acordo com Peruchin et al. (2013, p. 13), “a geração de resíduos sólidos urbanos no Brasil ultrapassou 61 milhões de toneladas, segundo pesquisas realizadas em 2011”. Conforme o autor, a quantidade de resíduos gerados nas áreas

urbanas vêm crescendo na mesma proporção que a população está aumentando, assim como os seus hábitos de consumo, impulsionados pelos avanços da economia e das novas tecnologias.

Sendo assim, uma das principais preocupações atualmente em termos ambientais, está relacionada com a destinação dos resíduos sólidos, pois uma gestão ineficiente dos mesmos, pode resultar em problemas urbanos de saúde pública e ambientais.

Nesse contexto, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) de 2010, que dispõe sobre a gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos, atribui a responsabilidade para aqueles que geram os resíduos, de elaborarem um Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, no tocante ao manejo correto dos resíduos que possam ser reutilizáveis, recicláveis e utilizados na compostagem, bem como o destino final, de forma ambientalmente adequada dos rejeitos em aterros sanitários.

Finalmente, pode-se afirmar que um Sistema de Gestão de Resíduos na Escola é uma ação legítima para melhorias locais e, ao aproximar tal perspectiva à realidade da EMEF Pres. Affonso Penna, reafirma o trabalho do gestor que tem a incumbência de articular a função dos agentes e comprometer-se com a causa ambiental e também social.

2.3 Sistema de Gestão de Resíduos no ambiente escolar: possibilidades e limitações

O processo de construção da gestão de resíduos na escola pode ser complexo e exigir um esforço organizado e integrado de toda a comunidade escolar. Pois, segundo Conto (2012, p. 110) “ as mudanças de condutas em relação aos resíduos gerados estão relacionadas a uma cadeia complexa de variáveis que se inter-relacionam e que dependem das características específicas das atividades de ensino”.

Nesse sentido, para o sucesso da implantação do Sistema de Gestão de Resíduos na Escola, são necessárias mudanças de comportamento dos gestores, professores, alunos e colaboradores, para a adoção de uma prática ambiental que seja eficaz na solução dos problemas ambientais. Pois, mesmo as escolas, vistas como instituições responsáveis pela disseminação, produção e socialização do

conhecimento, e que tem o importante papel de dar o exemplo, pode encontrar limitações e resistência por parte dos envolvidos.

Sendo assim, para a implantação do Sistema de Gestão de Resíduos na Escola, faz-se necessário o planejamento, a articulação e o encaminhamento de ações, que culminem com uma abordagem dinâmica e inspiradora, para que todos os agentes participantes, sintam-se envolvidos e incentivados a colocarem em prática, possibilidades concretas que beneficiarão todo o coletivo.

O gestor e coordenador pedagógico da escola, podem aproveitar o espaço das reuniões pedagógicas para explanar e debater o tema com professores e funcionários; cabe ao gestor também, promover a formação e o treinamento dos mesmos, através de seminários ou minicursos, para que possam aprender sobre o manejo correto da separação dos resíduos, no intuito de estender seus conhecimentos aos demais discentes.

Pode-se elaborar material didático informativo através de faixas, cartazes, maquetes em miniaturas e folhetos para divulgar o projeto; promover seminários e fóruns sobre Educação Ambiental; feiras com trabalhos produzidos através de materiais reciclados; os professores podem planejar aulas práticas para o melhor entendimento dos alunos, como o tema da utilização dos compostos orgânicos e seu manejo para gerar alimentos. Pode-se utilizar recursos audiovisuais (retroprojetores, projetores multimídias e equipamentos de som) para reproduzirem aulas sobre o tema, e também criar um blog da escola, onde todos possam participar. Enfim, utilizar todos os recursos disponíveis para subsidiar e consolidar a participação dos alunos e de toda a comunidade escolar na implantação do Sistema de Gestão de Resíduos.

Em relação à gestão da escola, cabe o papel de fazer a aquisição de lixeiras coloridas identificando o tipo de resíduo a ser coletado, e instalar nos locais de acesso dos alunos e funcionários para que adquiram o hábito de separar cada tipo de resíduo no seu respectivo recipiente de coleta. Para o descarte dos resíduos sólidos, o gestor pode fazer uma parceria com redes de cooperação, como a fábrica de reciclagem, mantida pelo próprio município, para que façam a coleta dos resíduos periodicamente e a destinação correta dos mesmos, através do reaproveitamento dos materiais reciclados.

Assim, o projeto pretende junto com a comunidade escolar, integrar ações de destinação sustentável dos resíduos sólidos e orgânicos produzidos na escola,

tanto os oriundos do preparo da merenda escolar como os gerados nas salas de aulas, sala de professores e demais espaços da escola. Ações estas, que podem culminar com a proposição da construção de uma composteira onde os resíduos orgânicos possam ser reaproveitados, bem como parcerias com redes de cooperação que possam coletar, reciclar e reaproveitar os resíduos sólidos.

A escola, local de aprendizado da cidadania e da democracia por excelência, será, de fato, o melhor ambiente para o desenvolvimento da gestão de resíduos, uma vez que os indivíduos em formação compõem conjuntamente, uma parte muito importante da comunidade escolar: a que carrega em si a possibilidade de transformação.

3 METODOLOGIA

Para a elaboração deste estudo, pretende-se utilizar o modo de pesquisa qualitativa que de acordo com Godoy (1995) envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos, pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos. Sendo assim, os eventos estudados, partem de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida que o estudo se desenvolve.

Dessa forma é necessário descrever um pouco da escola na qual o projeto foi pensado. A instituição localiza-se na cidade de Novo Hamburgo, no bairro Vila Nova e atende alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental, desde a faixa etária dos quatro anos até o quinto ano. Aos 56 anos de existência, a instituição tem como público, alunos de classe média e baixa, provenientes do bairro e seus arredores, sendo que as crianças atendidas realizam duas refeições na parte da manhã, o café no início da aula e almoço no fim da manhã e, na parte da tarde, o lanche acontece antes do recreio com frutas a vontade todos os dias.

A instituição que conta com duzentos e vinte alunos, consome diariamente muitos quilos de alimentos, e produz uma quantidade significativa de resíduos sólidos e orgânicos, dos quais a maioria é descartado em lixeiras de forma incorreta, deixando de atuar como adubo em algum solo produtivo ou ser reciclado por cooperativas de reciclagem. Além disso, a escola dispõe de quatro funcionárias que cuidam do setor da cozinha e da limpeza, dividindo as tarefas de preparação do

alimento, cozimento e limpeza dos ambientes. Não raro, o cardápio escolar precisa ser adaptado de acordo com os mantimentos enviados pela administração pública o que, por vezes, compromete a completude nutricional dos pratos preparados.

Tendo em vista que a pesquisa buscou Identificar os recursos físicos, didáticos e humanos necessários para a implantação de um Sistema de Gestão de Resíduos específico no ambiente escolar, o principal instrumento utilizado, para a coleta de dados, foi o questionário online do “Google Form” de forma a coletar as informações necessárias com os atores da pesquisa.

Para Hernández (2004)

> [...] o questionário deve estar estruturado com uma série de perguntas escritas, elaboradas previamente, com a finalidade de averiguar a opinião dos indivíduos aos quais se destinam, sobre algum tema específico. Quando utilizado em pesquisas de corte qualitativo, as perguntas que compõem o instrumento como um todo, devem estar estruturadas de tal forma, que se ajustam à problematização do estudo. (HERNÁNDEZ, p. 80, 2004).

Os sujeitos escolhidos pertencem à direção e coordenação da escola enquanto gestoras e responsáveis por qualquer movimentação que gere transformações na escola, principalmente de ordem física; e as quatro funcionárias da limpeza e cozinha, pois são elas que diretamente lidam com os alimentos e o consumo dos mesmos, bem como com a manutenção e limpeza dos espaços da escola e a organização final dos resíduos que todo o grupo gera diariamente.

Assim, com base nas informações coletadas, será feita uma análise da caracterização dos processos que geram os resíduos no ambiente escolar, comparando as capacidades de seu aproveitamento e, sugerindo, assim, um melhor destino para os resíduos sólidos e orgânicos produzidos no referido ambiente.

Após os dados coletados, ocorreu a análise com a reflexão destas informações construindo a análise categorial (OLIVEIRA, 2008), sendo pontuada por Cauduro (2004) como sendo o momento de ligação dos questionários, dos documentos e do embasamento teórico, tendo a percepção e a interpretação da pesquisadora sobre os acontecimentos ocorridos no campo de pesquisa. Portanto, com todo o material reunido, decorreram-se às etapas referentes à análise categorial, segundo a descrição dos processos de construção da abordagem qualitativa usada na pesquisa.

4 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Através de revisão bibliográfica e do estudo nos documentos e análise dos questionários respondidos, acerca da temática ambiental, serão sugeridas possíveis estratégias de gestão para a implantação e manutenção do Sistema de Gestão de Resíduos na EMEF Pres. Affonso Penna, no intuito de integrar todos os segmentos da comunidade da escola e também outros atores sociais envolvidos direta e indiretamente.

Isto posto, muito se fala em gestão de resíduos em diferentes espaços, como nos hospitais, restaurantes, shoppings e demais espaços sociais. Porém, é extremamente relevante aprofundar este assunto no âmbito escolar. E, é por este motivo que foi realizado um questionário com algumas perguntas relevantes sobre este assunto na EMEF Pres. Affonso Penna.

Tendo em vista que a EMEF Pres. Affonso Penna prevê em seu Projeto Político Pedagógico, atividades interdisciplinares que abordem a Educação Ambiental, então, a Implantação do Sistema de Gestão de Resíduos, poderá ser contemplada tanto no planejamento das aulas dos professores, como no cotidiano escolar por meio da rotina de atividades dos demais funcionários, como na preparação do lanche, almoço, na limpeza da escola e organização dos espaços públicos da instituição.

Inclusive, o próprio município administra uma fábrica de reciclagem instalada na cidade e que poderia servir como laboratório para os envolvidos através de visitas ao local. Tal tomada de consciência, tanto por parte de alunos, como por parte das famílias, configurará também em uma mudança de atitudes em relação aos números alarmantes de desperdício de alimentos. Segundo Fernandes (2009), o Brasil é um dos países campeões em desperdício de alimentos, uma vez que entre a colheita e a mesa do consumidor final, há perdas de alimentos que beiram o preocupante índice de 60%.

Assim, uma das questões instigava sobre a gestão e organização dos resíduos na maioria dos espaços da escola, todas as entrevistadas afirmaram que há separação do lixo em seco e orgânico, porém, não há distinção entre os diferentes tipos de resíduos secos, também não há na escola lixeiras coloridas para a coleta. Logo, tal afirmação aponta para a necessidade de transformar está

situação que fortalece a aquisição de hábitos prejudiciais ao ambiente comum a todos.

Pensando nesta transformação do ambiente, Cousin (2010), apresenta que pertencer, no sentido de identificar-se com um lugar, pode conduzir em direção à autonomia e a emancipação. Nesta perspectiva, a construção do sentimento de pertencimento baseia-se no princípio da responsabilidade que o indivíduo desenvolve em relação ao espaço que ocupa e nas relações que constrói.

Na questão que tratava sobre o conhecimento das entrevistadas sobre coleta seletiva, reciclagem e compostagem, a grande maioria respondeu ter pouco conhecimento e algumas entrevistadas afirmaram que sabem bastante do assunto. Isto retrata, que para ocorrer um projeto de Gestão de Resíduos, é necessário buscar capacitação para os profissionais e promover o acesso à informação, para que de fato ocorra uma troca de ideias, saberes e aprendizagens significativas entre os envolvidos.

Neste sentido, a EA está relacionada a um projeto mais amplo de educação para a cidadania. Este tipo de educação visa que o ser humano reveja seus pensamentos e comportamentos diante dos seus modos de consumo, sem deixar de considerar a determinação gerada pelo modelo de produção. Nesta perspectiva, Loureiro (2004), faz a seguinte referência acerca da EA transformadora

> [...] A Educação Ambiental transformadora é aquela que possui um conteúdo emancipatório (...) vinculada ao fazer educativo, impliquem mudanças individuais e coletivas, locais e globais, estruturais e conjunturais, econômicas e culturais (...) dimensão política da educação (...) não cabe mais esperar o milagre da mudança de circunstâncias a partir de uma elite intelectual ou econômica [...]. (LOUREIRO, 2004, p. 89).

Já na pergunta sobre a quantidade de lixo produzida diariamente na escola, principalmente da merenda escolar, foi unânime a resposta negativa, demonstrando que a direção e funcionários da cozinha e limpeza não têm controle do consumo de alimentos e desperdício diário que possa ocorrer pela falta de gestão dos resíduos e observação detalhada desta produção e consumo.

Sob esta perspectiva, Loureiro e Layrargues (2013), apresentam que a EA é “[...] um processo contínuo de aprendizagem em que indivíduos e grupos tomam consciência do ambiente por meio da produção e transmissão de conhecimentos, valores, habilidades e atitudes.” (LOUREIRO; LAYRARGUES, 2013, p.65). Ou seja, é necessário que ocorra uma gestão efetiva dos resíduos produzidos na escola, para

que os estudantes tomem consciência de seus atos e que isto se torne uma prática estendida em sua vida familiar e em sociedade também.

Na pergunta que se refere ao conhecimento das entrevistadas sobre a finalização dos resíduos orgânicos, o grupo respondeu de forma unânime que tudo que é produzido na escola e que poderia ser utilizada de alguma forma na própria instituição é enviado equivocadamente para a coleta convencional. Dessa forma, é possível perceber que uma prática reflexiva de Educação Ambiental que desenvolvesse a Gestão de Resíduos faria a diferença nestas questões da escola.

Logo, para propiciar essa Educação Ambiental na escola, Loureiro (2004), aponta que se faz necessário a formação permanente e continuada de educadores ambientais nas redes de ensino, para que suas práticas atendam de forma coerente e integrada as necessidades dos sistemas de ensino e as mudanças sociais. Com isso aumenta a responsabilidade de se formar educadores atuantes em processos de busca de conhecimentos, pesquisa e intervenção educacional cidadã.

Isto posto, pode-se dizer que a falta de conhecimento do grupo a respeito das possibilidades de utilização destes resíduos e a falta de gestão colaborativa e participativa em um sistema de gestão de resíduos acaba resultando em danos prejudiciais ao meio ambiente, além de ensinar os pequenos escolares o exemplo negativo que acaba se fortalecendo nesta etapa da vida.

De acordo com a PNEA (BRASIL, 1999), a Educação Ambiental deverá estar presente em todos os níveis de ensino, como tema transversal, sem constituir disciplina específica, como uma prática educativa integrada, envolvendo todos os professores, que deverão ser treinados para incluir o tema nos diversos assuntos tratados em sala de aula, mas, para que isso ocorra a gestão escolar precisa estar atenta e envolver os demais atores neste fazer pedagógico, pois, cabe a direção e coordenação orientar e desenvolver temas interdisciplinares que permeiam o contexto escolar de forma geral.

Corroborando a isso, sabe-se que trabalhar questões relativas aos hábitos e atitudes que se deve ter com o meio ambiente necessita acontecer o mais cedo possível. Pode-se formar uma comissão responsável para a implantação de uma composteira para o depósito do lixo orgânico que pode ser depositado pelos colaboradores em baldes de 20 litros para abastecer a mesma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da iniciativa da gestão escolar, com a proposta de um Sistema de Gestão de Resíduos na escola, pretende-se envolver toda a comunidade escolar, principalmente os educadores que têm o papel fundamental para conduzir de forma criativa, pedagógica e eficaz o processo educativo, sendo possível transformar o espaço e mudar atitudes para o bem comum de todos.

Após a coleta de dados feita através do questionário aplicado, pode-se perceber que a comunidade escolar almeja um olhar mais atento sobre a questão dos resíduos produzidos na escola e que apesar de alguns terem pouco conhecimento sobre o assunto, todos estariam dispostos a participar das ações que fossem promovidas para a implantação e manutenção da Gestão de Resíduos na escola.

Através da Gestão de Resíduos na escola seria possível reaproveitar grande parte dos resíduos que são produzidos diariamente, seja ele orgânico ou sólido. Com os resíduos orgânicos é possível construir uma composteira para depositá-los e reutilizar na construção de uma horta escolar ou nos canteiros de flores, ou até mesmo para a produção e distribuição para a comunidade escolar de adubo orgânico. Com os resíduos sólidos, existe a possibilidade de fazer uma separação através da coleta seletiva e reaproveitá-los em oficinas ou mesmo nas aulas de artes, para criar trabalhos criativos que podem ser utilizados em casa, nas salas de aula ou na escola.

Enfim, são inúmeros os benefícios que podem ser vislumbrados através da Gestão de Resíduos, além das ações pedagógicas e educativas que ele propõe, estamos contribuindo para ajudar a preservar o meio ambiente, diminuindo a grande quantidade de lixo descartada na natureza, a poluição das águas com os despejos nos rios, a contaminação do solo e também as grandes catástrofes naturais que ocorrem muitas vezes pela ação do homem.

Uma composteira, além de servir como um depósito para quase todo o lixo orgânico produzido na escola, ela enseja inúmeras possibilidades pedagógicas que podem ser aplicadas junto aos alunos, como por exemplo: o estudo sobre microrganismos vivos, os fungos, a decomposição das matérias, a transformação dessa matéria orgânica em matéria-prima para ser reaplicada em canteiros de hortaliças, flores ou até mesmo em árvores frutíferas. Mostrando assim, os

benefícios e a importância de se reaproveitar aquilo que seria descartado na natureza; e que possivelmente traria prejuízos ao meio ambiente, quando a sua destinação é feita de forma inadequada.

Por fim, tornou-se necessário identificar legalmente o respaldo para o trabalho do profissional que atuará como gestor dos resíduos orgânicos, para que o trabalho proposto esteja em consonância com as políticas públicas destinadas à Gestão Ambiental no contexto escolar.

Será por meio, pois, da gestão responsável dos resíduos praticada e exercida na escola, que a comunidade do bairro Vila Nova, onde a escola EMEF Affonso Penna, perceberá mudanças e poderá incorporá-las em seus núcleos familiares como modo de repensar o descarte incorreto e abundante dos resíduos orgânicos caseiros, além de refletir sobre hábitos e atitudes que para o bem ou para o mal, trazem consequências diretas ao ambiente em que vivem.

Assim, pode-se inferir que a Gestão de Resíduos na EMEF Pres. Affonso Penna, conciliará ações pedagógicas no sentido de preservar o meio ambiente, de modo claro e específico, por meio de ações sistemáticas e integradas. Somente a partir da prática da cidadania encorajada no ambiente escolar pelos gestores, professores e alunos, a comunidade terá em mãos o poder de transformação do meio em que estão inseridos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei federal nº 6938/81**. Política Nacional do Meio Ambiente** – PNMA. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31mar. 2018.

_____. Lei n. 9795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a **Política Nacional de Educação Ambiental** e da outras providências. Diário Oficial da União de 28 de abril de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução n2. **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. 2012. Disponível em: <http://conferenciainfanto.mec.gov.br/images/conteudo/iv-cnijma/diretrizes.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Lei nº 12.305/2010. **Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. **Educação Ambiental Legal**. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/ealegal.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CAUDURO, M. T. O Mosaico: A Arte da Análise dos Dados através da Triangulação. In: CAUDURO, M. T. (org.). **Investigação em Educação Física e esportes: um novo olhar pela pesquisa qualitativa.** Novo Hamburgo: Feevale, 2004.

CONTO, S. Gestão de resíduos em universidades. **Revista Rosa dos Ventos,** Caxias do Sul, 4(I), p. 110-113, Jan/jun.. 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/1453/pdf_68>. Acesso em: 22 abr. 2018.

COUSIN, C. S. **Pertencimento Ambiental.** Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, FURG/SeaD, 2010.

FARIA, I. D. **Meio Ambiente, Sociedade, Higiene e Educação.** Cuiabá, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/11_2_meiamb_soci_educ.pdf> Acesso em: 19 fev. 2018.

FERNANDES, M. C. A. Horta Escolar: **Orientações para implantação e implementação da horta escolar.** Caderno 2. 3ed. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

FERRAZ, J. B. S. **Educação Ambiental Emancipatória:** Possibilidades em uma escola pública. Porto Alegre, 2012.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas,** São Paulo, v.35, n.2, p.57-63. Mar./Abr. 1995.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n4/a08v35n4.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

GUIMARÃES, S. S. M.;TOMAZELLO, M. G. C. A formação universitária para o ambiente: educação para a sustentabilidade. **Ambiente e Educação,** Rio Grande, 2013. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/ambeduc/article/viewFile/898/356>. Acesso em 20 fev. 2018.

HERNÁNDEZ, F. A formação do professorado e a investigação sobre a aprendizagem dos docentes. In: TRIVINÕS, A. N. S.; MOLINA NETO, V. (orgs.). **A Pesquisa Qualitativa na Educação Física: Alternativas Metodológicas.** Porto Alegre: Sulina, 2004.

JÜRGENSEN, M. R. **Manual para Gestão de Resíduos Orgânicos nas escolas.** Disponível em: <http://www.ccacoalition.org/sites/default/files/2016_A-Handbook-for-schools-on-organic-waste-management_ISWA_CCAC_Portuguese.pdf>.
Acesso em: 14 fev. 2018.

LOUREIRO, C. F. B. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental.** São Paulo: Cortez, 2004.

LOUREIRO, C. F. B., LAYRARGUES, P. P. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica **Trab. Educ. Saúde,** Rio de Janeiro, v. 11 n. 1, p. 53-71, jan./abr. 2013.

MORGADO. F. S. **A horta escolar na educação ambiental e alimentar:** experiência do Projeto Horta Viva nas escolas municipais de Florianópolis. Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/viewFile/9531/8950> Acesso em: 14 fev. 2018.

NOVO HAMBURGO, **Projeto Político Pedagógico da escola municipal de ensino fundamental Pres. Affonso Penna.** Novo Hamburgo, 2015.

OLIVEIRA, D. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Rev. Enferm.,** Rio de Janeiro, out/dez, 2008. Disponível em: <http://www.facenf.uerj.br/v16n4/v16n4a19.pdf>. Acesso em: 25 abr. de 2018.

PERUCHIN, B. et al. Gestão de resíduos sólidos em restaurante escola. **Revista Tecno-Lógica,** Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 13-23, Jan/jun. 2013. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/tecnologica/article/view/3627/2543>. Acesso em: 27 abr. 2018.

OS DESAFIOS PARA A SOBREVIVÊNCIA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (SISPREM) DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO

Luis Eduardo Castilho Ferreira[1]
Tiarajú Alves de Freitas[2]

RESUMO

Todo trabalhador que ao longo de sua vida laboral contribuiu para algum regime previdenciário seja ele da iniciativa privada (RGPS) ou do serviço público (RPPS) tem o desejo comum de poder gozar da tão almejada aposentadoria. Entretanto, no atual panorama previdenciário nacional, é necessário que cada segurado tome consciência de que o Regime Previdenciário para o qual está contribuindo é bem administrado por seus gestores, devendo estes agir com responsabilidade e competência administrativa para com as contribuições previdenciárias de seus segurados mantendo, todavia, o necessário equilíbrio financeiro entre a contribuição dos trabalhadores ativos e os gastos com os inativos deste regime. Assim, este trabalho tem por interesse identificar as consequências geradas pelos atrasos sucessivos dos repasses das contribuições dos servidores municipais de Sant'Ana do Livramento, assim como, o valor gerado pela falta de pagamento integral das contribuições previdenciárias da Prefeitura Municipal ao Sistema de Previdência Municipal – SISPREM – dos servidores de Sant'Ana do Livramento. Importante salientar que o SISPREM sofre, historicamente, com a falta de gestão responsável, com os interesses e acordos partidários ao invés de uma gestão municipal que priorize a responsabilidade orçamentária, fiscal e administrativa do RPPS. Sendo que, o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS compromete tanto as presentes como as futuras aposentadorias dos seus servidores municipais, além de que, os voluptuosos valores disponibilizados para a sustentabilidade do RPPS municipal são questionados frente ao elevado custo que é para o município manter o atual regime de previdência . Para que fosse possível realizar esta análise utilizou-se de informações de fontes bibliográficas e documentais, assim como, da análise dos dados dos demonstrativos dos resultados dos relatórios das avaliações atuariais dos anos de 2012, 2013, 2014,2015 e 2016 do SISPREM. Sendo que, as avaliações atuariais apontam um déficit crescente do Fundo de Previdência dos servidores públicos municipais de Sant'Ana do Livramento.

[1] Acadêmico do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal - FURG - Universidade Federal de Rio Grande.

[2] Professor Orientador, Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC - FURG - Coordenador do Curso de Ciências Econômicas Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada.

Palavras chave: Gestão responsável, repasses, pagamentos contribuições previdenciárias, regimes próprios de previdência municipal, equilíbrio financeiro e atuarial.

KEYWORDS: Responsible management, onlendings, social security contributions, municipal pension plans, financial and actuarial balance.

ABSTRACT
Any worker who has contributed to any social security system during his / her working life, whether from the private sector (RGPS) or from the public service (RPPS), has the common desire to be able to enjoy the much desired retirement. However, in the current national social security landscape, it is necessary for each insured to be aware that the Social Security Regime to which he is contributing is well managed by their managers, who must act with responsibility and administrative responsibility for the social security contributions of their insured persons maintaining, however, the necessary financial balance between the contribution of the active workers and the expenses with the inactive of this regime. Thus, this work has as an interest to identify the consequences of successive delays in the transfer of contributions from the municipal employees of Sant'Ana do Livramento, as well as the value generated by the lack of full payment of social security contributions from the Municipal Government to the Municipal Social Security System - SISPREM - of the servers of Sant'Ana do Livramento. It is important to point out that SISPREM suffers, historically, with the lack of responsible management, with party interests and agreements instead of a municipal management that prioritizes the budgetary, fiscal and administrative responsibility of the RPPS. As a result, the financial and actuarial imbalance of the RPPS compromise both the present and the future pensions of its municipal employees, in addition to that, the voluptuous values made available for the sustainability of the municipal RPPS are questioned in view of the high cost that it is for the municipality to maintain the current pension scheme. In order to carry out this analysis, information from bibliographic and documentary sources was used, as well as from the analysis of data from the results of the reports of the actuarial evaluations for the years 2012, 2013, 2014,2015 and 2016 of SISPREM. Since, the actuarial evaluations point to a growing deficit of the Pension Fund of the municipal public servants of Sant'Ana do Livramento.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação a respeito da condição econômica e financeira em que se encontra a previdência social no Brasil sempre foi, ao longo da história da Previdência no país, um dos principais temas de discussões e conflitos onde se verifica, nitidamente, a divisão de ações por parte dos gestores que se dedicam em atender aos interesses de seus parceiros políticos ou superficialmente as demandas sociais. Sendo que, no atual cenário político, econômico e policial a qual estamos imersos são de suma importância tratarmos sobre os rumos dos regimes previdenciários do Brasil seja o (RGPS) ou (RPPS) tema principal deste artigo. Neste momento abordar sobre a saúde financeira e do equilíbrio das contas da previdência social, representa tratarmos de fatos fundamentais não apenas pelo propósito de que os regimes de previdência se destinam a atender, todavia, pelo delicado momento pela qual passam, sendo que, nos deparamos com um sistema prestes a entrar em colapso administrativo, com sua

saúde financeira posta em dúvida em razão de gestões que proporcionaram desde fraudes, corrupção, ingerência de recursos e, principalmente, falta de planejamento frente ao fato já constatado nos últimos sensos que é o aumento iminente da população idosa no país e do elevado número de benefícios concedidos a uma população cada vez maior frente ao decréscimo dos recursos oriundos das contribuições dos trabalhadores em razão do elevado número de desempregados, assim como, de trabalhadores informais.

Vale resaltar que os municípios que possuem RPPS comprometem parte de seu orçamento para tentar atender as exigências legais dos seus regimes próprios. Sendo que, nem sempre a busca desta sustentabilidade é vista com bons olhos por parte da população, que em muitas das vezes questionam aos gestores que ao invés de aplicar parte dos tributos arrecadados no RPPS dos servidores municipais estes valores não estariam fazendo falta para atenderem as demandas do município com saúde, educação, saneamento básico e etc.

2 REFERENCIAL TEORICO

2.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Com o advento da nova Constituição Federal (CF/88) o legislador constituinte destaca, em vários artigos da Constituição Federal, como será formado o Sistema Previdenciário no Brasil, sua organização e características. Dentre os artigos que tratam da Previdência Social com relação ao caráter contributivo destacam-se os seguintes artigos da CF/88:

> Art. 149 - ...
> §1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
>
> Art. 195 - ...
> §5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Ademais, a forma de organização da Previdência Social Própria, no que concerne aos recursos garantidores dos benefícios, é estabelecida nos seguintes artigos da CF/88:

> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o

> equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).
>
> Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Sendo assim, dentre as formas de regimes previdenciários criados no Brasil destacam-se o Regime de Previdência Complementar, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ainda os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), tendo em ambos os regimes a obrigatoriedade de filiação e contribuição e de caráter não universal.

Segundo Ivan kertzman (2015, p.35),

> o **RGPS** é regime de previdência social de organização estatal, contributivo e compulsório, administrado pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, sendo as contribuições para ele arrecadadas, fiscalizadas e normatizadas pela Receita Federal do Brasil. É regime de repartição simples e de benefício definido. (**grifo nosso**).

Todavia, permanecem associados ao RGPS todos os trabalhadores vinculados as instituições de direito privado regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, assim como, os trabalhadores avulsos, os empregados autônomos, segurados especiais, além dos ocupantes de cargos em comissão regidos pela CLT. Ademais, os servidores públicos dos estados e municípios que não possuam regime próprio de previdência social.

Para kertzman (2015), "o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é aquele que abrange o maior número de segurados, sendo obrigatório para todos os que exercem atividades remuneradas". Assim, segundo ele, "todos os empregados de empresas privadas e todas as pessoas que trabalham por conta própria estão também obrigatoriamente filiados, devendo contribuir com sua parte para o sistema".

Vale destacar, ainda, que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos três regimes existentes no Brasil, é administrado, exclusivamente, pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Já os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) possuem como características principais a sua organização e constituição sendo formados por servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 40 caput., estabelece que:

> Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

Assim, conforme a CF/88, a União, Estados e Municípios passaram a criar seus próprios regimes de previdência de caráter contributivo e solidário para seus servidores de cargo efetivo, em conformidade com a Lei nº 9.717/98. Com o advento da Emenda Constitucional (EC) 41/2003, a previdência passou por uma nova reestruturação quanto à contribuição dos servidores públicos, é que a partir da EC 41/2003 o Estado deixou de arcar unicamente com a contribuição para o regime dos servidores públicos. A EC determinou que os servidores também passassem a contribuir, com parcela de sua remuneração, para seu Regime Próprio de Previdência.

De acordo aos últimos resultados analisados, no ano de 2016, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS)

> A situação dos regimes próprios dos Municípios brasileiros necessita de enfrentamento técnico e gestão eficiente. No Rio Grande do Sul, dos 497 municípios, 325 possuem RPPS, sendo que, com base no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) de 2016, 19 deles não haviam enviado a avaliação atuarial até dezembro daquele ano, 296 possuíam déficit atuarial e apenas 10 estavam equilibrados.

Com base neste mesmo estudo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul identificou que:

> A origem dessa insuficiência detém relação, dentre outros, com a ausência de contribuições pretéritas compatíveis com os benefícios atuais e futuros, os atrasos nos repasses pelos Órgãos/Poderes sem a devida atualização monetária, a gestão ineficiente dos recursos, assim como a falta de planejamento integrado entre o aumento dos gastos com a folha salarial e as correspondentes contribuições para custeio do fundo previdenciário. (TCE/RS, 2017)

Vale destacar que segundo Staub e Sothe (2017) com a edição da Portaria MPS Nº 403, de 10 de Dezembro de 2008, passaram a ser tomadas medidas para solucionar os históricos déficit atuariais, o que incluí a segregação de massa dos segurados, a construção de planos de equacionamento, com lei de cada ente federativo.

2.2 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO

Com o intuito de atender ao disposto na Constituição Federal de 1988, foram criados Fundos ou Institutos Municipais de Previdência e Assistência Social, com o objetivo de proporcionar benefícios de previdência e assistência social para os servidores regidos pelo Regime Jurídico Único.

O município de Sant'Ana do Livramento visando a criação de boas condições de trabalho aos servidores estatutários, procurando atender aos preceitos da Constituição Federal, a exemplo de outros Municípios, criou o Regime Jurídico Único dos Servidores definido pela Lei Municipal Nº 2620/1990 de 27/04/1990. Foi por intermédio da Lei Municipal Nº 3.040/1993 que surgiu o **SISTEMA DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL – SISPREM**, Autarquia Municipal com personalidade jurídica própria tendo dentre outras atribuições o custeio e os benefícios da Autarquia, conforme aponta o art. 1º da lei, anteriormente, citada:

> Art. 1º Fica criado, como entidade autárquica municipal, o Sistema de Previdência Municipal – SISPREM, com personalidade jurídica própria, com sede e foro na cidade de Sant'Ana do Livramento, dispondo de autonomia econômica-financeira e administrativa, dentro dos limites da presente Lei. (Lei Nº 3.040/1993)

Para atender as exigências do Ministério da Previdência, determinadas pela Emenda Constitucional Nº 20/1998, a Lei Municipal Nº 3.040/1993 que criou Sistema de Previdência Municipal – SISPREM – sofreu várias alterações sendo reestruturada pela Lei Municipal N.º 4.268 de 30 de Outubro de 2001 que dispõe sobre as modificações do Regime Previdenciário e dá outras providências, na forma da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98 que alterou

artigos da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988. Conforme dispõe o art. 1º da já citada Lei:

> Art. 1º. Para cumprimento no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, da regras previstas na Emenda Constitucional nº 20, fica alterado o Regime próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais da Administração Centralizada, Autarquia, Fundacional e da Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento, dos funcionários públicos municipais, efetivos, ativos, inativos e pensionistas.

Sendo, posteriormente, alterada pela Lei Nº 5.066/06. A análise da legislação municipal mostra que o Município tem vigente um RPPS para atender os benefícios de aposentadoria ao servidor e pensão por morte para seus dependentes, bem como auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-reclusão.

Passados 25 anos desde sua fundação, o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores municipais acumula, durante sua história, sucessivas ingerências administrativas e financeiras dos Prefeitos e Diretores do SISPREM. Os frequentes atrasos nos repasses, assim como, a ausência do pagamento integral das contribuições previdenciárias dos servidores municipais (ativos, inativos e pensionistas) causaram ao RPPS o seu desequilíbrio financeiro e atuarial para o regime acarretando um enorme déficit no fundo de reserva para o custeio dos benefícios previdenciários.

Neste cenário de incertezas e questionamentos sobre a saúde financeira da previdência privada do Brasil (RGPS) vem à baila uma dúvida. O que a falta dos repasses e dos pagamentos das contribuições previdenciárias patronais da Prefeitura Municipal trará de consequências para o Sistema de Previdência Municipal dos servidores públicos de Sant'Ana do Livramento? Com o intuito de apontar para o gestor público municipal qual o melhor caminho a seguir (planejamento/gerência) para sanar com os atrasos dos repasses e a ausência dos pagamentos das contribuições previdenciárias dos servidores públicos municipais. Assim com, apurar o valor atual existente no fundo e qual o valor que deveria ter se os repasses fossem cumpridos integralmente pelos gestores, outrossim, apurar qual o rumo que o Sistema de Previdência Municipal terá se continuar a falta de pagamento das contribuições obrigatórias e o descaso dos Prefeitos com o Fundo Previdenciário dos servidores públicos municipais.

3. METODOLOGIA

A metodologia desenvolvida neste artigo terá como base a pesquisa teórico dogmática sendo observados e analisados estudos de avaliações atuariais, estudos de doutrinadores, assim como, matéria constitucional e previdenciária que possibilitem uma análise da evolução financeira e administrativa do Regime Próprio de Previdência Social de Sant'Ana do Livramento.

Para a análise, conhecimento e consequências da gestão utilizada pelos gestores públicos em relação as contribuições que de fato existem e que deveriam constar no fundo do RPPS dos servidores municipais de Sant'Ana do Livramento utilizar-se-á de relatórios das Avaliações Atuariais dos anos de 2012 a 2016, das informações dos sites do Ministério da Previdência e Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Todavia, serão realizados estudos de abrangência constitucional e previdenciária com o intuito de verificar a legalidade, coerência e o desenvolvimento das ações político-administrativas para os fundos dos servidores. Outrossim, das Leis e Decretos municipais que originaram e relatam a história do Sistema de Previdência Municipal – SISPREM.

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E ORIENTAÇÕES PARA O SISPREM, SEGUNDO OS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS.

De acordo com a Portaria MPS n° 403, de 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em especial, neste trabalho apresentar-se-ão algumas das informações dos resultados apresentados sobre o Sistema de Previdência Municipal de Sant'Ana do Livramento (SISPREM) após a análise dos relatórios das Avaliações Atuariais realizadas por Atuário dos anos de 2012 até 2016.

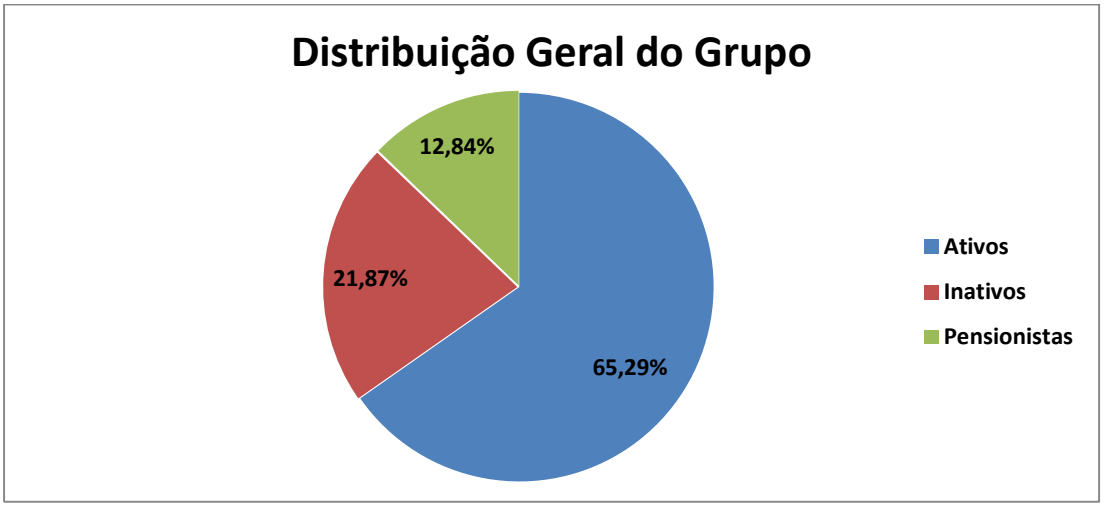
4.1 ANÁLISE DEMOGRÁFICA DOS SEGURADOS ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS

> Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos

> necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano; (**Portaria MPS nº 403, inciso VI, de 10 de dezembro de 2008).**

A apresentação do relatório, ano 2016, da Avaliação Atuarial Anual do Sistema de Previdência Municipal – SISPREM, sendo este o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do município de Santana do Livramento, apresentou um total de 2.239 segurados. Sendo que, deste total apenas 1.363 representam o grupo de servidores ativos que contribuem, efetivamente, para o regime de previdência o que representa em torno de 60% um pouco mais da metade do número total de aposentados e pensionistas que não mais contribuem para o RPPS. Assim, para uma análise comparativa entre as bases de dados analisadas nos relatórios atuariais, buscou-se apresentar, para os gestores, de forma clara e precisa as informações consideradas mais relevantes para este trabalho de maneira que possibilite ao gestor público vislumbrar e projetar uma realidade futura que possibilite realizar ações mais eficazes no presente. Outrossim, a tomada de ações mais seguras para o futuro do Sistema de Previdência Municipal – SISPREM.

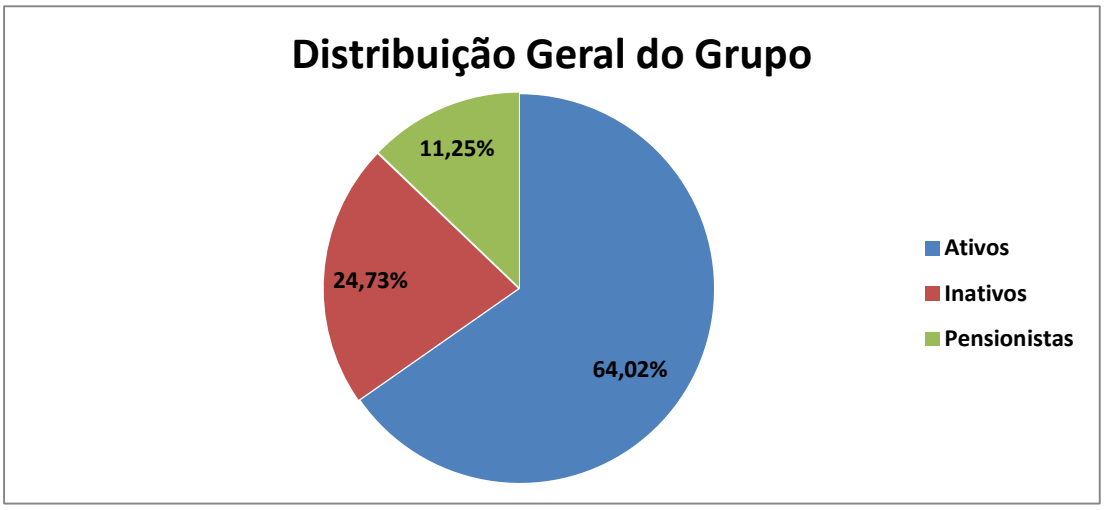
Gráfico 1: Análise demográfica dos segurados Ativos, Inativos e Pensionistas - Ano 2012



Fonte: Avaliação Atuarial 2012. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

O Relatório de **Avaliação Atuarial do ano de 2012** do SISPREM teve como período base 31/12/2011. Neste período o grupo avaliado era composto por 1.475 servidores ativos (representando 65,29%), 494 servidores inativos (representando 21,87%) e 290 pensionistas (representando 12,84%) totalizando 2.259 segurados.

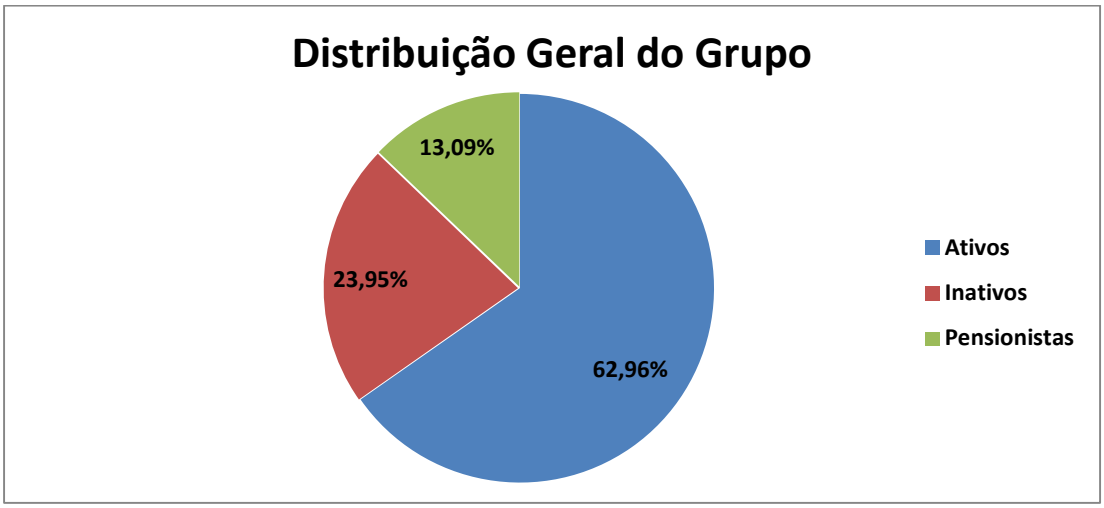
Gráfico 2: Análise demográfica dos segurados Ativos, Inativos e Pensionistas - Ano 2013



Fonte: Avaliação Atuarial 2013. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

O Relatório de **Avaliação Atuarial do ano de 2013 do** SISPREM teve como período base 30/11/2012. Neste período o grupo avaliado era composto por 1.429 servidores ativos (representando 64,02%), 552 servidores inativos (representando 24,73%) e 251 pensionistas (representando 11,25%) totalizando 2.232 segurados.

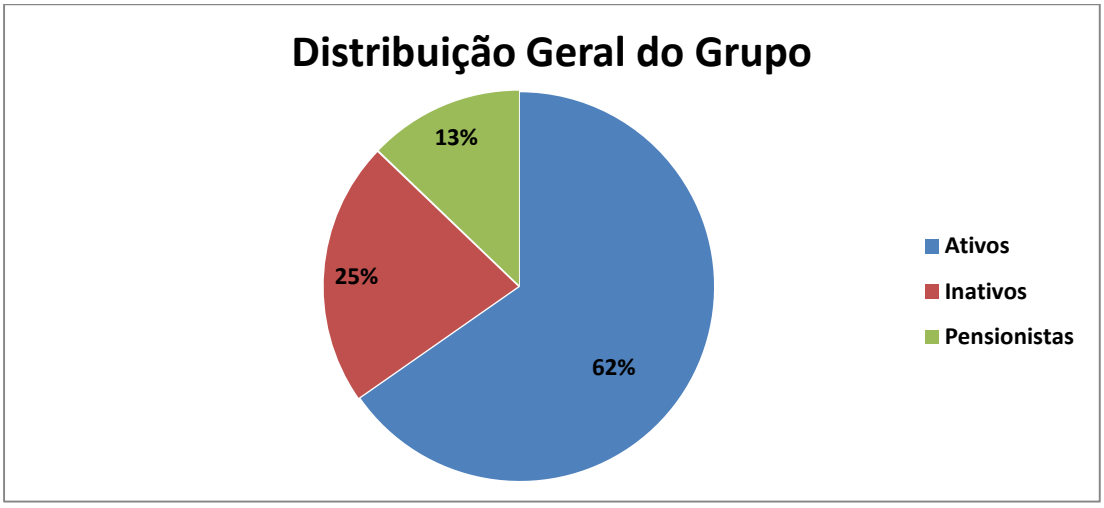
Gráfico 3: Análise demográfica dos segurados Ativos, Inativos e Pensionistas - Ano 2014



Fonte: Avaliação Atuarial 2013. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

O Relatório de **Avaliação Atuarial do ano de 2014** do SISPREM teve como período base 31/12/2013. Neste período o grupo avaliado era composto por 1.409 servidores ativos (representando 62,96%), 536 servidores inativos (representando 23,95%) e 293 pensionistas (representando 13,09%) totalizando 2.238 segurados.

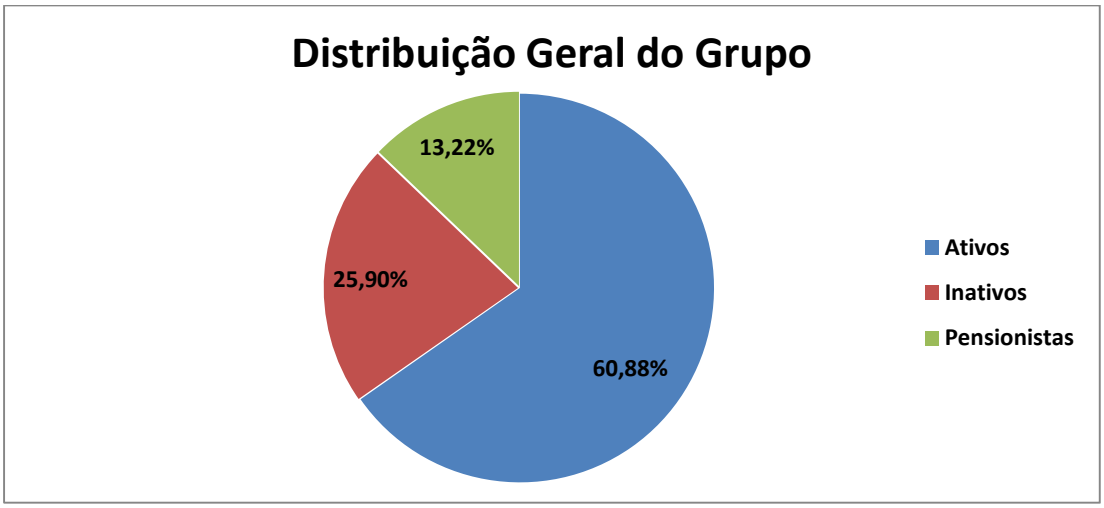
Gráfico 4: Análise demográfica dos segurados Ativos, Inativos e Pensionistas - Ano 2015



Fonte: Avaliação Atuarial 2015. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

O Relatório de **Avaliação Atuarial do ano de 2015** do SISPREM teve como período base 30/12/2014. Neste período o grupo avaliado era composto por 1.376 servidores ativos (representando 62%), 563 servidores inativos (representando 25%) e 295 pensionistas (representando 13%) totalizando 2.234 segurados.

Gráfico 5: Análise demográfica dos segurados Ativos, Inativos e Pensionista - Ano 2016



Fonte: Avaliação Atuarial 2016. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

O Relatório de **Avaliação Atuarial do ano de 2016** do SISPREM teve como período base 30/12/2015. Neste período o grupo avaliado era composto por 1.363 servidores ativos (representando 60,88%), 580 servidores inativos (representando 25,90%) e 296 pensionistas (representando 13,22%) totalizando 2.239 segurados.

Analisando, em primeiro plano, as informações dos gráficos correspondentes aos períodos dos anos de 2012 a 2016, nota-se que o grupo de servidores ativos vem diminuindo em relação aos grupos dos servidores inativos e pensionista. Como uma das tantas consequências, a contribuição dos servidores ativos tornar-se-á insuficiente para cobrir os gastos com os pagamentos dos salários dos aposentados e dos pensionistas, assim como, o aumento das contribuições para o custeio do regime de previdência dos servidores municipais.

4.2 AUMENTO DO VALOR DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO E DO PLANO DE CUSTEIO PARA BUSCAR O EQUILIBRIO FINANCEIRO DO SISPREM E ADEQUAÇÃO FRENTE A NOVA REALIDADE DOS RPPS.

A Lei Municipal Nº 5.066/2006 que dispõe sobre as regras gerais para a organização, funcionamento e custeio do RPPS dos servidores municipais de Sant'ana do Livramento, estabelece em seu art. 158 as fontes de custeio do SISPREM. Já o art. 159 da Lei 5066/2006, estabelece os percentuais de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas, assim como, a do Município em:

> Art. 159 – As contribuições previdenciárias de que tratam os incisos I e II, do caput do artigo anterior serão de 18,43% para o Município, e 11% para os segurados ativos, incidentes sobre a totalidade da remuneração de contribuição, alíquotas que poderão ser revistas em função de novo cálculo atuarial. (**Alterado pela lei 6.385 de 20 de março de 2013).**

Vale lembrar que a contribuição inicial do ente Patronal era fixada de 11% quando a lei foi criada em 2006. Contudo, os relatórios das Avaliações Atuariais apontam o consecutivo aumento demográfico entre o número de servidores ativos, inativos e pensionistas. Esta análise demográfica, conforme demonstrado no item 4.1, apontam uma redução do número de servidores ativos em proporção ao frequente aumento de servidores que se aposentam e do aumento, também, dos pensionistas em relação ao número de servidores ativos. Esta diminuição vem afetando, diretamente, o equilíbrio financeiro e atuarial do SISPREM reduzindo o valor das contribuições previdenciárias acarretando, desta forma, o desequilíbrio do RPPS diante do caráter contributivo e solidário do regime previdenciário dos servidores municipais.

Portanto, como uma alternativa de buscar o equilíbrio atuarial do SISPREM, em 2013, foi editada a Lei 6.382/2013 que aumentou para 18,43% a alíquota de contribuição,

somente, para a Prefeitura Municipal, mantendo–se o percentual de 11% para os servidores ativos. Entretanto, mesmo com o aumento anual do déficit atuário do SISPREM sendo de R$ 272.242.661,01 (ano base 2016), nenhuma proposta para os gestores da época foi apresentada para solucionar este problema. Aliás, as tabelas, na sequência, mostram que uma das medidas adotadas para buscar este equilíbrio atuário foi aumentar a contribuição especial do ente publico, referente ao custo suplementar incidente sobre a folha de pagamento dos servidores, segundo disposto no quadro 01, tendo por base os relatórios das avaliações atuariais.

Diante das informações apresentadas nos relatórios atuarias (2012-2016) percebe-se que, até o presente momento, não há nenhum projeto em andamento ou estudo técnico, por parte dos gestores, que visem solucionar com o déficit do RPPS, como por exemplo, o aumento da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores, que hoje está em 11%. Tão pouco, não há algum tipo de estudo por parte da Prefeitura Municipal ou do SISPREM sofre a mudança no aumento na expectativa de vida das pessoas (homens e mulhres) e o que este aumento pode trazer de reflexos para a concessão de benefícios, aposentadorias e pensões para os próximos anos para o SISPREM.

4.2.1 Do Plano de Custeio

As tabelas a seguir mostram as determinações das alíquotas de contribuição dos beneficiários do SISPREM e demais contribuintes, para custeio do regime previdenciário dos servidores municipais de Sant'Ana do Livramento:

Tabela 01: Avaliação Atuarial 2012 (Base 30/12/2011)

Contribuintes	**Alíquota**	**Base de Incidência**
Ativos	11,00%	Folha Total (SRC)
Inativos	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Pensionistas	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Poder Público Custo Normal	**13,49%**	**Folha total (SRC)**
Poder Público CS Déficit	**44,44%**	**Folha total (SRC)**
TOTAL Poder Público	**55,36%**	**Folha total (SRC)**

Fonte: Avaliação Atuarial 2012. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

A tabela 01 aponta que a alíquota de contribuição previdenciária descontada da folha de pagamento dos salários de contribuição **(SRC)** dos servidores públicos, ativos, inativos e pensionistas de Sant'ana do Livramento (base 2011) será de 11%. Já, a alíquota de

contribuição do Poder Público será de 13,55% para o Custo Normal. A alíquota de 44,44% refere-se ao Custeio Suplementar como amortização do déficit atuarial.

Tabela 02: Avaliação Atuarial 2013 (Base 30/12/2012)

Contribuintes	**Alíquota**	**Base de Incidência**
Ativos	11,00%	Folha Total (SRC)
Inativos	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Pensionistas	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Poder Público Custo Normal	**18,43%**	**Folha total (SRC)**
Poder Público CS Déficit	**39,83%**	**Folha total (SRC)**
TOTAL Poder Público	**58,27%**	**Folha total (SRC)**

Fonte: Avaliação Atuarial 2013. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

Na sequencia, a tabela 02 aponta que a alíquota de contribuição previdenciária descontada da folha de pagamento dos salários de contribuição **(SRC)** dos servidores públicos, ativos, inativos e pensionistas de Sant'ana do Livramento (base 2012) será de 11%. Já, a alíquota de contribuição do Poder Público foi alterada, conforme a lei 6.385 de 20 de março de 2013, para 18,43% para o Custo Normal. A alíquota de 39,83% refere-se ao Custeio Suplementar como amortização do déficit atuarial.

Tabela 03: Avaliação Atuarial 2014 (Base 31/12/2013)

Contribuintes	**Alíquota**	**Base de Incidência**
Ativos	11,00%	Folha Total (SRC)
Inativos	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Pensionistas	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Poder Público Custo Normal	**18,43%**	**Folha total (SRC)**
Poder Público CS Déficit	**40,01%**	**Folha total (SRC)**
TOTAL Poder Público	**69,44%**	**Folha total (SRC)**

Fonte: Avaliação Atuarial 2014. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

A tabela 03 aponta que a alíquota de contribuição previdenciária descontada da folha de pagamento dos salários de contribuição **(SRC)** dos servidores públicos, ativos, inativos e pensionistas de Sant'ana do Livramento (base 2013) será de 11%. A alíquota de contribuição do Poder Público será de 18,43% para o Custo Normal. A alíquota de 40,01% refere-se ao Custeio Suplementar como amortização do déficit atuarial.

Tabela 04: Avaliação Atuarial 2015 (Base 30/12/2014)

Contribuintes	Alíquota	Base de Incidência
Ativos	11,00%	Folha Total (SRC)
Inativos	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Pensionistas	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Poder Público Custo Normal	**18,41%**	**Folha total (SRC)**
Poder Público CS Déficit	**40,18%**	**Folha total (SRC)**
TOTAL Poder Público	**58,59%**	**Folha total (SRC)**

Fonte: Avaliação Atuarial 2015. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

A tabela 04 aponta que a alíquota de contribuição previdenciária descontada da folha de pagamento dos salários de contribuição **(SRC)** dos servidores públicos, ativos, inativos e pensionistas de Sant'ana do Livramento (base 2014) será de 11%. A alíquota de contribuição do Poder Público será de 18,43% para o Custo Normal. A alíquota de 40,18% refere-se ao Custeio Suplementar como amortização do déficit atuarial.

Tabela 05: Avaliação Atuarial 2016 (Base 30/12/2015)

Contribuintes	Alíquota	Base de Incidência
Ativos	11,00%	Folha Total (SRC)
Inativos	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Pensionistas	11,00%	Parcela superior a 100% do teto RGPS
Poder Público Custo Normal	**18,43%**	**Folha total (SRC)**
Poder Público CS Déficit	**41,69%**	**Folha total (SRC)**
TOTAL Poder Público	**59,92%**	**Folha total (SRC)**

Fonte: Avaliação Atuarial 2016. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

A tabela 05 aponta que a alíquota de contribuição previdenciária descontada da folha de pagamento dos salários de contribuição **(SRC)** dos servidores públicos, ativos, inativos e pensionistas de Sant'ana do Livramento (base 2013) será de 11%. Sendo que, a alíquota de contribuição do Poder Público será de 18,43% para o Custo Normal. A alíquota de 41,69% refere-se ao Custeio Suplementar como amortização do déficit atuarial.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 41/2003, definindo que a contribuição dos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser igual à contribuição adotada pelos servidores públicos da União. Desta feita, tomando por base o relatório da Avaliação Atuarial de 2016 (Base 30/12/2015) o valor da alíquota do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos de Santana do Livramento, que deverá ser

descontada da folha de pagamento dos salários de contribuição (SRC) dos servidores ativos, dos proventos das aposentadorias e pensões será também de 11%. A Tabela 05 aponta para o Município de Sant'Ana do Livramento que o percentual das alíquotas do Poder Público (Custo Normal) será de 18,43%. Depreende-se do relatório que a alíquota a ser utilizada para o Custo Suplementar (CS) será de 41,69% calculada sobre a folha de salários dos próximos 25 anos. (FARDIM, 2016).

4.2.2 Do Custo Suplementar

Tabela 06: Comparativos Avaliações Anteriores - Avaliação Atuarial 2016 (Base 2012-2016)

DRAA	Alíquota Normal Total	Custo Suplementar	Resultado	Déficit/Superávit
2012	24,49%	44,44%	-192.060.349,47	Déficit
2013	29,43%	36,05%	-213.351.128,47	Déficit
2014	29,43%	40,20%	-231.650.469,42	Déficit
2015	29,41%	41,69%	-266.931.280,25	Déficit
2016	29,40%	41,69%	-279.242.661,01	Déficit

Fonte: Avaliação Atuarial 2016. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

Com base nas informações disposta na Tabela 06, Comparativo das Avaliações Atuariais (2012/2016) o Fundo de Previdência Municipal de Sant"Ana do Livramento apontou um déficit no valor de R$ 272.242.661,01 sendo este o resultado da soma das Reservas Matemáticas necessárias, deduzidas do valor do Saldo Financeiro, disponível e registrado contabilmente na data base, de R$ 23.394.965,37 somado ao valor atual dos acordos, de R$ 76.000.165,14 e somada a estimativa de recebimento da Compensação Previdenciária, 10% do valor atual dos benefícios futuros, de R$ 47.770.622,35.

Assim, conforme orientação do Técnico Atuário a aplicação de alíquota de **Custo Suplementar** será feita de forma escalonada e se dará de acordo os dados discriminados a seguir:

Quadro 01: Evolução do Plano de custeio

Ano	Custo Suplementar
2016 - 2040	41,69

Fonte: Avaliação Atuarial 2016. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

4.3 DEMONTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO RPPS – SISPREM – DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO PARA OS PRÓXIMOS – 75 ANOS.

Seguindo as orientações da Secretaria da Previdência Social – MPS, assim como, as exigências da Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000, segue abaixo a Tabela 07 com as projeções atuariais do RPPS dos Servidores Públicos de Sant'ana do Livramento para os próximos – 75 anos, conforme o relatório da avaliação atuarial do técnico atuário (FARDIM,2016).

Tabela 07: Projeção Atuarial – 75 anos

Projeção Atuarial 6% aa			
Ano	**Receita**	**Despesa**	**Saldo**
2015		Em 31/12/2015	**23.394.965,37**
2016	29.401.355,54	21.467.870,19	32.732.148,64
2017	29.695.369,10	21.897.227,59	42.494.219,07
2018	29.041.729,35	22.458.444,00	51.627.157,55
2019	28.344.727,84	22.970.664,11	60.098.850,74
2020	27.271.771,26	23.959.022,70	67.017.530,34
2021	26.180.900,42	25.091.822,41	72.127.660,17
2022	25.308.626,54	25.976.832,09	75.787.114,23
2023	29.435.542,56	26.629.277,77	83.140.605,87
2024	28.476.224,79	26.378.771,11	90.226.495,90
2025	29.990.015,32	26.303.425,84	686.589,48
2026	28.924.805,33	25.998.303,67	2.926.501,66
2027	27.851.752,55	25.370.909,01	2.480.843,54
2028	26.563.250,43	24.937.923,03	1.625.327,41
2029	25.211.394,50	24.511.521,28	699.873,22
2030	23.741.552,08	24.069.622,60	- 328.070,52
2031	22.213.752,61	23.655.076,75	- 1.441.324,14
2032	21.348.358,60	23.132.431,50	- 1.784.072,90
2033	20.395.322,89	22.724.135,07	- 2.328.812,18
2034	19.485.369,85	22.301.954,41	- 2.816.584,57
2035	18.648.513,26	21.761.422,67	- 3.112.909,41
2036	17.931.242,53	21.014.324,99	- 3.083.082,46
2037	17.185.336,35	20.270.962,25	- 3.085.625,90
2038	16.492.155,27	19.451.822,21	- 2.959.666,94
2039	15.816.270,52	18.603.514,12	- 2.787.243,60
2040	15.158.704,49	17.743.440,87	- 2.584.736,38
2041	14.548.092,60	16.823.346,67	- 2.275.254,06
2042	13.946.897,42	15.919.696,89	- 1.972.799,47
2043	13.368.009,96	15.013.213,35	- 1.645.203,39
2044	12.775.441,87	14.164.933,09	- 1.389.491,22
2045	4.520.180,57	13.280.450,58	- 8.760.270,00

2046	4.291.246,15	12.409.000,65	- 8.117.754,51
2047	4.061.105,98	11.567.894,05	- 7.506.788,07
2048	3.849.623,89	10.737.855,69	- 6.888.231,80
2049	3.654.559,34	9.917.284,38	- 6.262.725,04
2050	3.452.230,10	9.142.394,71	- 5.690.164,61
2051	3.254.153,86	8.406.095,32	- 5.151.941,46
2052	3.067.966,56	7.699.822,76	- 4.631.856,20
2053	2.882.765,53	7.033.997,55	- 4.151.232,02
2054	2.706.249,96	6.403.679,70	- 3.697.429,73
2055	2.531.239,58	5.814.735,82	- 3.283.496,24
2056	2.360.401,76	5.265.871,82	- 2.905.470,05
2057	2.197.847,87	4.752.255,10	- 2.554.407,23
2058	2.039.627,25	4.275.764,09	- 2.236.136,84
2059	1.887.121,07	3.835.130,63	- 1.948.009,56
2060	1.740.671,55	3.429.084,49	- 1.688.412,94
2061	1.600.620,22	3.056.291,29	- 1.455.671,07
2062	1.467.273,61	2.715.338,10	- 1.248.064,49
2063	1.340.883,01	2.404.705,74	- 1.063.822,73
2064	1.221.616,93	2.122.813,63	- 901.196,70
2065	1.109.573,81	1.867.973,12	- 58.399,31
2066	1.004.752,43	1.638.437,09	- 633.684,66
2067	907.074,13	1.432.401,41	- 525.327,28
2068	816.365,00	1.248.076,38	- 431.711,38
2069	732.399,30	1.083.680,19	- 351.280,89
2070	654.889,25	937.487,58	- 282.598,33
2071	583.508,92	807.856,90	- 224.347,98
2072	517.921,61	693.260,77	- 175.339,16
2073	457.808,30	592.259,73	- 134.451,43
2074	402.850,25	503.511,34	- 100.661,09
2075	352.738,37	425.769,90	- 73.031,53
2076	307.173,86	357.892,13	- 50.718,28
2077	265.872,08	298.834,33	- 32.962,25
2078	228.560,29	247.668,26	- 19.107,97
2079	194.995,34	203.576,91	- 8.581,58
2080	164.967,43	165.837,14	- 869,71
2081	138.290,96	133.793,93	4.497,03
2082	114.788,69	106.838,54	7.950,14
2083	94.280,76	84.399,17	9.881,59
2084	76.581,17	65.937,40	10.643,78
2085	61.494,64	50.948,03	10.546,61
2086	48.818,13	40.477,25	8.340,88
2087	38.335,80	31.787,13	6.548,68
2088	29.809,26	24.719,93	5.089,33
2089	22.980,44	19.029,94	3.950,50
2090	21.787,10	18.010,97	3.776,12

Fonte: Avaliação Atuarial 2016. SISPREM. Elaboração Fardin Assessoria Atuarial

A tabela 07 apresenta a projeção atuarial do Sistema de Previdência Municipal (SISPREM) para os próximos 75 anos. Esta projeção toma por base a estimativa das receitas e

despesas do SISPREM dos próximos 75 anos. Sendo que, para esta projeção são utilizados, conforme o relatório de avaliação atuarial (2016), as contribuições das receitas dos salários dos servidores ativos em (11%), inativos e pensionistas também em (11%) desde que superiores ao teto do RGPS, a contribuição do Poder Público em 18,43% e o acréscimo da alíquota referente ao custo suplementar do período equivalente, conforme quadro 01.

4.4 ANÁLISE DO DEMONSTRATIVO DE INFORMAÇÕES PREVIDENCIARIAS E REPASSES (D I P R)

Tabela 08: Relatório de Irregularidades - DIPR – Detalhamento – Ano base 2016

Mês	Aliq.(%)	Base de Cálculo (R$)	Valor Devido (R$)	Valor Repassado (R$)	Divergência Apurada (R$)
Jan.	60,12	3.214.847,89	1.932.766,55	886.022,46	1.046.744,09
Fev.	60,12	3.236.630,63	1.945.862,33	649.455,00	1.296.407,33
Mar.	60,12	3.278.519,75	1.971.046,07	610.950,89	1.360.095,18
Abr.	60,12	3.366.346,54	2.023.847,54	341.220,48	1.682.627,06
Mai.	60,12	3.721.919.25	2.237.617,85	988.301,48	1.249.316,37
Jun.	60,12	3.747.585,45	2.253.048,37	924.975,62	1.328.072,75
Jul.	60,12	3.957.519,76	2.379.260,88	372.188,82	2.007.072,06
Ago.	60,12	3.832.899,66	2.304.339,28	346.911,90	1.957.427,38
Set.	60,12	3.806.538,26	2.288.490,80	332.887,42	1.955.603,38
Out	60,12	3.860.482,26	2.320.921,93	330.749,71	1.990.172,22
Nov.	60,12	3.791.353,13	2.279.361,50	326.480,60	1.952.880,90
Dez.	60,12	7.566.819,48	4.549.171,87	666.188,43	3.882.983,44
Total:	**60,12**	**47.381.462,06**	**28.485.734,97**	**6.776.332,71**	**21.709.402,16**

Fonte: CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – Ano base 2016

Com base nas informações extraídas do CADPREV, ano 2016, é possível analisar na Tabela 08 que a Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento não repassou ao Sistema de Previdência Municipal (SISPREM), ao longo dos 12 meses do ano de 2016, o valor integral das contribuições dos servidores **equivalente a R$28.485.734,97** referente as contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas do RPPS municipal, repassando, tão somente, a quantia de **R$6.776.332,71.** Ficando a Prefeitura Municipal de repassar o valor total das contribuições previdenciárias dos segurados para o SISPREM acarretando, desta feita, junto ao RPPS municipal o saldo devedor a regularizar de R**$21.709.402,16** valor este referente, tão somente, ao ano de 2016. Vale lembrar que esta diferença a regularizar gera uma série de prejuízos ao órgão previdenciário e a Prefeitura Municipal que vão desde a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP),

perda mensal na rentabilidade dos valores das contribuições que devem se aplicadas nos Fundos de Investimentos do SISPREM, sem falar, ainda, no pagamento de multas e de juros pelo inadimplemento das contribuições.

5. CONSIDERAÇOES FINAIS

A finalidade deste estudo foi verificar a situação administrativa e financeira do Regime Próprio de Previdência Social – SISPREM – dos Servidores Municipais de Sant'ana do Livramento. Buscou-se demonstrar através, principalmente, das informações contidas nos Relatórios de Avaliação Atuariais o problema pelo qual se encontra o Sistema de Previdência Municipal – SISPREM – em relação a sua existência e finalidade quanto ao atendimento de seus segurados (ativos, inativos e pensionistas) para cobertura integral dos benefícios com aposentadoria dos seus servidores, pensão por morte para seus dependentes, bem como a cobertura dos auxílios doença, reclusão, salário família e salário maternidade. Foi, ainda, possível analisar que as reiteradas ingerências administrativas e financeiras dos Prefeitos e Diretores do SISPREM, desde a sua fundação, somados a falta de organização, planejamento e de uma previsão orçamentária futura para RPPS, frente ao aumento dos gastos com a folha salarial dos novos aposentados e pensionistas frente à diminuição das contribuições previdenciárias para o custeio do fundo previdenciário. Encontramos, segundo o relatório atuarial de 2016, um déficit junto ao Regime Próprio de Previdência Social – SISPREM – dos Servidores Municipais de Sant'ana do Livramento no valor de R$ 272.242.661,01.

Diante de todas as informações apresentadas, conclui-se que a sustentabilidade e a viabilidade de continuar com o Sistema de Previdência Municipal - SISPREM, encontra-se comprometida cada vez mais comprometida, diante dos números apresentados. Sendo que, o SISPREM representa em importante obstáculo financeiro para o atual e futuros Gestores municipais, frente aos desafios de manter o equilíbrio das contas públicas do município de Sant'Ana do Livramento, assim como, cumprir com os repasses, cada vez maiores, para manter em dia o pagamento das exigências legais do RPPS municipal. Ademais, a situação analisada só tende a se agravar, caso sejam mantidos os mesmos métodos de gerenciamento que são praticados pelas sucessivas administrações do SISPREM.

Para que o RPPS dos servidores públicos de Sant'Ana do Livramento siga cumprindo com a sua finalidade e atendendo com as exigências legais para manutenção do

regime previdenciário será preciso que se aplique, desde já, uma gestão que busque atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do SISPREM. Ou seja, que o valor arrecadado de todas as contribuições dos servidores (ativos, inativos e pensionistas) e das futuras contribuições seja igual ao valor gasto com o pagamento das obrigações dos benefícios presentes e futuros. A arrecadação para o custeio do RPPS tem de ser suficiente para cumprir com o pagamento das atuais e futuras aposentadorias e pensões do SISPREM, visto que, para que isso ocorra deve-se realizar uma gestão responsável e eficiente quanto a política de aplicação dos Fundos dos Servidores, a fim de aumentar a rentabilidade elevando, assim, a meta atuarial com a finalidade de diminuir o déficit previdenciário. Contudo, a principal mudança na gestão do SISPREM é quanto ao pagamento integral do valor dos repasses é preciso começar a realizar, integralmente, os depósitos dos valores arrecadados dos descontos das contribuições previdenciárias dos servidores ativos para o SISPREM para a formação, aplicação e rentabilidade dos Fundos Previdenciário dos servidores municipais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 02 de mar. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **MELHORES PRÁTICAS NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - 1ª Edição – Porto Alegre – 2017 RPPS.** Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes_gestores/relatrio%20RPPS.pdf> Acesso em 23 de fev. 2018.

BRASIL. **LEI n.º 5066, DE 10 DE ABRIL DE 2006**. Santana do Livramento, RS, 2006. Disponível em < http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/legislacao-municipal-setor/&id=48&nome=Lei%205066/2006%20-%20SISPREM> Acesso em 04 de mar. 2018.

BRASIL. **LEI n.º 3040, DE 31 DE MARÇO DE 1993**. Santana do Livramento, RS, 1993. Disponível em < http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:1> Acesso em 08 de mar. 2018.

BRASIL**. LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**. Brasília, DF, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em 20 de mar. 2018

BRASIL. **LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991**. Brasília, DF, 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm Acesso em 20 de mar. 2018

BRASIL. **LEI Nº 9.717, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1998**. Brasília, DF, 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm> Acesso em 20 de mar. 2018

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Brasília, DF, 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 20 de mar. 2018.

BRASIL. **EMENDA COSNTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998**. Brasília, DF, 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm> Acesso em 20 de mar. de 2018.

BRASIL. **NORMATIVOS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA.** Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/agenda/secretaria-de-previdencia/secretario-de-previdencia/2018-01-25?month:int=1&year:int=2018> Acesso em 10 de abr. 2018.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social<** http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/dipr/consultarDemonstrativos xhtml > Acesso em: 04 de mai. 2018.

BRASIL. **PORTARIA MPS Nº 519, DE 24 DE AGOSTO DE 2011.** Disponível em <http:// http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2011/519.htm> Acesso em: 25 de abr. 2018.

BRASIL**. PORTARIA MPAS Nº 6.209, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1999.** Disponível em http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPAS/1999/6209.htm> Acesso em: 25 de abr. 2018.

BRASIL. **PORTARIA MPS Nº 402, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2008**. Disponível em <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/402_1.htm> Acesso em: 25 de abr. 2018.

BRASIL**. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003**. Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm> Acesso em: 25 de abr. 2018

BRASIL. **PORTARIA MPS Nº 403, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2008**. Disponível em < http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403_1.htm> Acesso em: 25 de abr. 2018.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. Editora *Jus*PODIVM. 12ª ed. p. 35-36, Salvador - BA, 2015.

STAUB, Andréia; SOTHE,Vilson. **O Regime Próprio de Previdência Social: Uma Análise dos Regimes Municipais de Santa Catarina**. Disponível em < http://eventos.seifai.edu.br/eventosfai_dados/artigos/inovagro2017/780.pdf> Acesso em 01 de abr. 2018.

FARDIM, José Guilherme. **Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do município de Sant'ana do Livramento,** Março 2012. Disponível em <http://www.sisprem.santanadolivramento.rs.gov.br/images/pdf/contas/2012/rel_cont/cal-2012.pdf> Acesso em 19 de abr. 2018.

FARDIM, José Guilherme. **Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do município de Sant'ana do Livramento,** Janeiro 2013. Disponível em <http://www.sisprem.santanadolivramento.rs.gov.br/images/pdf/contas/2013/cal-atu-13.pdf/atuarial-2016.pdf> Acesso em 19 de abr. 2018.

FARDIM, José Guilherme. **Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do município de Sant'ana do Livramento,** Março 2014. Disponível em <http://www.sisprem.santanadolivramento.rs.gov.br/images/pdf/contas/2014/cal-atu-14.pdf> Acesso em 19 de abr. 2018.

FARDIM, José Guilherme. **Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do município de Sant'ana do Livramento,** Março 2015. Disponível em <http://www.sisprem.santanadolivramento.rs.gov.br/images/pdf/contas/2016/atuarial-2015.pdf> Acesso em 19 de abr. 2018.

FARDIM, José Guilherme. **Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do município de Sant'ana do Livramento,** Junho 2016. Disponível em http://www.sisprem.santanadolivramento.rs.gov.br/images/pdf/contas/2016/atuarial-2016.pdf> Acesso em 19 de abr. 2018.

O PAPEL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARA O PLANEJAMENTO ORDENADO DAS CIDADES: Um estudo de caso para implantação de um crematório em Canoas/RS

Luis Gustavo Crus da Silva[1]

RESUMO

Este artigo tem por objetivorealizar um estudo sobre a viabilidade legal para uma possível implantação de um crematório municipal em Canoas, tendo por base o ordenamento previsto – ou que possa ser incluído – no Plano Diretor do município. O Plano diretor municipal, servindo como instrumento para o planejamento ordenado da Cidade, deve englobar as demandas de problemas estruturais importantes do ponto de vista social e de desenvolvimento, mas também a resolução de problemas específicos, como a disponibilização de vagas para sepultamentos.Através de uma análise teórica do papel do Plano Diretor como Instrumento de Gestão Municipal, passando pelo estudo da legislação pertinente à implementação e funcionamento de Crematórios, é feito um Plano de Aplicação que permita viabilizar legalmente a implantação de um crematório municipal na cidade de Canoas, seja através dos dispositivos já existentes no Plano diretor de Canoas, ou da proposição de inclusão de meios específicos na legislação que instrumentalizem e permitam a instalação esse equipamento público.

PALAVRAS-CHAVE: Plano diretor municipal; Planejamento Urbano; Gestão Municipal; Crematórios;

[1]Funcionário da Prefeitura Municipal de Canoas, Gerente de Equipe da Unidade de Cemitérios, Bacharel em Administração pela UFRGS.

1. INTRODUÇÃO

Segundo Pinheiro (2010), o Plano Diretor é a ferramenta básica para que um dos preceitos da Constituição Federal de 1988[2] seja comprido: a cidade como um todo e cada uma de suas partes deve cumprir sua função social. Ele serve como um instrumento básico de políticas desenvolvimentistas e para a expansão urbana.

Um dos aspectos mais importantes, ainda segundo Pinheiro (2010), seria o foco da formulação do Plano Diretor como medida de combate aos problemas estruturais da cidade: segregação territorial, degradação do meio ambiente e o fomento do desenvolvimento urbano. Inclusive, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a implementação do Estatuto da Cidade[3], houve a proposta de criação do Plano Diretor Participativo, que deveria dentre outras preocupações, promover a Inclusão territorial, justiça social e gestão democrática dos rumos do Plano Diretor.

O Plano Diretor também serve como instrumento para o planejamento ordenado da Cidade. Esse planejamento deve englobar as já citadas demandas de problemas estruturais que seriam mais importantes do ponto de vista social e de desenvolvimento, mas também as demandas de problemas específicos que não podem ser deixados de lado. Um desses problemas é a disponibilização de vagas para sepultamentos.

Existem três cemitérios municipais em Canoas: o cemitério Chácara Barreto, o cemitério Santo Antônio e o cemitério Estância Velha. Os três, juntos, possuem 9.200 vagas de Catacumbas (gavetas utilizadas para sepultamentos), 2.500 nichos (gavetas menores para receberem restos mortais exumados) e 5.000 sepulturas (jazigos no chão). No entanto, desses quase 17.000 jazigos, apenas um número médio de 100 vagas são abertas por mês para serem arrendadas, após um processo de retomada de jazigos cujos pagamentos estejam atrasados. Em torno de 7.000 desses jazigos são títulos perpétuos, muitos deles sepulturas que não podem mais ser utilizadas por força de lei[4]. E a demanda pelos serviços dos cemitérios municipais aumenta a cada ano.

---

[2]BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988.

[3]BRASIL. Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

[4] Resolução CONAMA 335/2003, alterada pelas resoluções CONAMA 368/2006 e 402/2008. Dentre as diversas normas que regulamentam o licenciamento de cemitérios, está a de proteção dos lençóis freáticos do terreno usado, literalmente proibindo o sepultamento no chão sem que sejam feitas inúmeras alterações nas sepulturas para tratamento de resíduos – o chamado necrochorume.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo sobre a viabilidade legal para uma possível implantação de um crematório municipal em Canoas, tendo por base o ordenamento previsto – ou que possa ser incluído – no Plano Diretor do município.

Através de uma análise teórica do papel do Plano Diretor como Instrumento de Gestão, passando pelo estudo da Legislação pertinente à implementação e funcionamento de Crematórios em nível Federal, Estadual e Municipal, pretende-se criar um Plano de Aplicação como viabilidade legal para a Implantação de um Crematório Municipal na cidade de Canoas, através dos dispositivos já existentes no Plano diretor de Canoas, ou propondo a inclusão de meios específicos que instrumentalizem e permitam a instalação desse equipamento público.

Com a finalidade de atingir o objetivo proposto, o presente trabalho está estruturado em quatro seções, a contar por esta introdução. Na segunda seção, faz-se uma análise do referencial teórico, com base na lei que obriga a implementação do Plano Diretor Municipal. Logo após, na terceira, a análise da aplicação do Plano diretor Municipal. Por último, na quarta seção, destacam-se as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O PAPEL DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

A Constituição Federal de1988, em seu artigo 182, fala que o a política de desenvolvimento urbano é de competência dos municípios e deve, conforme legislação específica, "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes."[5] O mesmo artigo, em seu parágrafo primeiro, define o Plano Diretor como "o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana".

Mas havia necessidade de concretizar o Plano Diretor dos Municípios. Essa efetiva concretização veio através da Lei 10.257 de 10/07/2001 – o chamado Estatuto da Cidade. Segundo Mukai (2001), seu ponto mais relevante seria o fornecimento dos meios necessários para que houvesse Plano Diretor nos municípios com mais de vinte mil habitantes (uma exigência constitucional), através da fixação de diretrizes para a execução das Políticas de

[5]BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988.

Desenvolvimento Urbano municipais, e da criação de institutos jurídicos e alterações legais pertinentes ao assunto.

Segundo Carvalho (2001), a posição central do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão da cidade é reforçada e tem sua possibilidade de êxito aumentada através dos instrumentos fornecidos pelo Estatuto da Cidade. A autora cita como exemplos desses instrumentos peças orçamentárias, tais como o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor.

Em 2004 o Ministério das Cidades lançou o "Plano Diretor Participativo – Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos". Nesta publicação, que serve como instrumento de capacitação para a elaboração de Planos Diretores, é explicitada a importância de garantir que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejamento e gestão de políticas urbanas e territoriais.

Ainda segundo esta publicação, a construção e a elaboração do Plano Diretor devem incentivar os municípios para que sejam avaliados e implantados sistemas de planejamento municipal, que impliquem integrar as políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianuais com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor.

Já do ponto de vista de Rezende e Ultramari (2006), o plano diretor municipal se apresenta como o instrumento básico do planejamento urbano nacional. Segundo os autores, essa valorização, vista nos anos 1990 e 2000, se deve à Constituição de 1988, que repassoupara o plano diretor a implementação da função social da propriedade, demonstrando a crença do legislador de que mudanças na estrutura fundiária só seriam postas em prática se fossem definidas por um estudo técnico; e à política de descentralização político-administrativa adotada pela Constituição de 1988, e conseqüente valorização do ente municipal, que precisa agora ser capacitado e ter alicerces técnicos que sirvam de referência sua gestão. Esta demanda específica seria, então, atendida pelo instrumental fornecido pelo plano diretor.

Para Braga (2001), "o Plano Diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo precípuo deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana, ou seja, o plano diretor deve ser, antes de tudo, um instrumento de gestão democrática da cidade." O autor salienta que a transparência se concretiza como característica do Plano Diretor ao

explicitar a política urbana através de um documento público, ou uma lei. Um Plano Diretor bom, segundo o autor, é bom ao tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento da cidade, abertas para análise e avaliação dos agentes sociais.

Ainda segundo Braga (2001) o aspecto da democratização é fundamental, pois "só ele garante a transparência necessária das regras do jogo". Para ele, a democratização deste tipo de planejamento, através da participação ativa das entidades representativas da sociedade na elaboração do plano diretor, garante sua legitimidade e permite que sejam criadas as condições necessárias para sua efetiva implementação. O autor ainda cita o baixo grau de legitimidade na elaboração dos Planos Diretores como causa do baixo grau de sua aplicabilidade no país.

O Estatuto da Cidade[6] oferece aos gestores municipais uma série de instrumentos que podem ser utilizados para promover o desenvolvimento da cidade e a redução das desigualdades. Esses instrumentos devem estar especificados na lei do Plano Diretor para que possam ser devidamente aplicados. Pinheiro (2010) faz uma classificação que será descrita a seguir.

2.1.1. Instrumentos de Indução do Desenvolvimento e Gestão Social da Valorização da Terra

- Instrumentos Tributários e Financeiros: Impostos Predial e Territorial Urbano (IPTU), de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) e Territorial Rural (ITR), as Contribuições de Melhoria, taxas, isenções e benefícios fiscais. Se bem administrados, podem ordenar e redistribuir os custos e benefícios de produção das cidades;

-Instrumentos Constitucionais: visam penalizar e combater a ociosidade de grandes terrenos urbanos que já possuam infraestrutura: Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da Dívida Pública;

-Instrumentos de Ampliação de Áreas Públicas para Serviços e Equipamentos: utilizados pelo poder público para garantir terrenos para construção de equipamentos públicos

[6]BRASIL. Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

ou habitações de interesse social: Direito de Preempção, Direito de Superfície, Consórcio Imobiliário;

- Instrumentos para Estimular a Preservação do Patrimônio Histórico, Ambiental e Social: Transferência do direito de construir, que tem o objetivo de preservar um imóvel particular de interesse histórico, permitindo ao proprietário fazer a construção permitida em outro terreno;

- Instrumentos de Gestão e Recuperação da Valorização Imobiliária: combatem a especulação permitindo que a coletividade seja beneficiada com a valorização de imóveis produzidos por investimentos públicos: Outorga onerosa do direito de construir; Outorga onerosa de alteração de uso; Operações urbanas consorciadas.

2.1.2. Instrumentos para a Regularização Fundiária e Urbanização de Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): podem ser criadas no Plano Diretor ou por lei específica para viabilizar a regularização jurídica de assentamentos informais ou terrenos e prédios ociosos e subutilizados;

-Usucapião Especial Individual ou Coletiva: no caso coletivo, permite a utilização desse instrumento legal para facilitar a regularização fundiária de áreas de difícil individualização.

2.1.3. Instrumentos para Gestão Democrática e Participativa

- Órgãos colegiados de política urbana: conselhos de nível federal, estadual ou municipal, que tratam preferencialmente das cidades e desenvolvimento urbano;

- Conferências: sobre assuntos de interesse urbano, são momentos de participação da sociedade em discussões sobre a realidade das cidades;

- Debates e Audiências: os instrumentos mais utilizados para discutir ou dar legitimidade às políticas públicas;

- Consulta pública: sondagem feita pela administração para “sondar” o sentimento da população sobre determinado assunto;

- Iniciativa Popular de Projeto de Lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano: exige quórum de 1% do eleitorado nacional para projetos nacionais e pelo menos 5% do eleitorado local para projetos municipais;

- Gestão orçamentária participativa: fundamental para que as políticas urbanas sejam postas em prática, pois dependem da arrecadação e execução de recursos;

- Organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas: devem incluir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

2.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE CREMATÓRIOS

Segundo o Sebrae[7], a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, incisos I, V e VIII, fala que compete aos municípios[8]:

> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
>
> (...)
>
> V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
>
> (...)
>
> VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
>
> (...)

Dessa forma, os cemitérios e crematórios, seriam serviços públicos de interesse municipal. Mas os artigos citados acima não citam explicitamente quais seriam os serviços públicos, e no caso específico de serviços funerários, ainda utiliza-se o entendimento explícito da Constituição de 1934, que em seu Capítulo II, "Dos Direitos e Garantias Individuais", artigo 113, diz:

> (...)

---

[7] SEBRAE. *Como Montar um Crematório*. Disponível em<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ideias/como-montar-um-crematorio,edd87a51b9105410VgnVCM1000003b74010aRCRD> Acesso em: 06 mar.2018.

[8] BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988.

> 7) Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, sendo livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes. As associações religiosas poderão manter cemitérios particulares, sujeitos, porém, à fiscalização das autoridades competentes. É lhes proibida a recusa de sepultura onde não houver cemitério secular.
>
> (...)

Esse entendimento é exposto em decisões do Supremo Tribunal Federal[9], e em estudos do Direito Administrativo, como o de Meirelles (2008, p. 465), onde o serviço funerário é de competência do município "por dizer respeito a atividades de precípuo interesse local – quais sejam: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e administração de cemitérios".

Vemos assim que as normas dadas pela Constituição Federal não são explícitas. É necessário analisar legislações que estejam abaixo hierarquicamente da Lei Maior Brasileira, mas que possam ser mais específicas no tocante ao assunto objeto desse trabalho.

2.3 LEIS AMBIENTAIS

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), através da resolução 335/2003 decidiu que os cemitérios devem ser submetidos ao processo de Licenciamento Ambiental. Dentre seus vários artigos, poderíamos destacar os seguintes:

> Art. 1º Os cemitérios horizontais e os cemitérios verticais, doravante denominados cemitérios, deverão ser submetidos ao processo de licenciamento ambiental, nos termos desta Resolução, sem prejuízo de outras normas aplicáveis à espécie.
>
> (...)
>
> Art. 3º Na fase de Licença Prévia do licenciamento ambiental, deverão ser apresentados, dentre outros, os seguintes documentos:
>
> I - caracterização da área na qual será implantado o empreendimento, compreendendo:
>
> a) localização tecnicamente identificada no município, com indicação de acessos, sistema viário, ocupação e benfeitorias no seu entorno;

[9]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1221-5/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Competência Normativa – Serviços Funerários.* Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346910> Acesso em 20 fev. 2018

b) levantamento topográfico planialtimétrico e cadastral, compreendendo o mapeamento de restrições contidas na legislação ambiental, incluindo o mapeamento e a caracterização da cobertura vegetal;

c) estudo demonstrando o nível máximo do aqüífero freático (lençol freático), ao final da estação de maior precipitação pluviométrica;

d) sondagem mecânica para caracterização do subsolo em número adequado à área e características do terreno considerado; e

II - plano de implantação e operação do empreendimento.

§ 1 o É proibida a instalação de cemitérios em Áreas de Preservação Permanente ou em outras que exijam desmatamento de Mata Atlântica primaria ou secundária, em estágio médio ou avançado de regeneração, em terrenos predominantemente cársticos, que apresentam cavernas, sumidouros ou rios subterrâneos, em áreas de manancial para abastecimento humano, bem como naquelas que tenham seu uso restrito pela legislação vigente, ressalvadas as exceções legais previstas.

§ 2 o A critério do órgão ambiental competente, as fases de licença Prévia e de Instalação poderão ser conjuntas.

§ 3 o Excetuam-se do previsto no parágrafo anterior deste artigo, cemitérios horizontais que:

I- ocupem área maior que cinqüenta hectares;

II- localizem-se em Áreas de Proteção Ambiental-APA's, na faixa de proteção de Unidades de Conservação de Uso Integral, Reservas Particulares de Patrimônio Natural e Monumento Natural;

III- localizem-se em terrenos predominantemente cársticos, que apresentam cavernas, sumidouros ou rios subterrâneos; e

IV- localizem-se em áreas de manancial para abastecimento humano.

Art. 4º Na fase de Licença de Instalação do licenciamento ambiental, deverão ser apresentados, entre outros, os seguintes documentos:

I - projeto do empreendimento que deverá conter plantas, memoriais e documentos assinados por profissional habilitado; e

II - projeto executivo contemplando as medidas de mitigação e de controle ambiental.

Art. 5º Deverão ser atendidas, entre outras, as seguintes exigências para os cemitérios horizontais:

I - a área de fundo das sepulturas deve manter uma distância mínima de um metro e meio do nível máximo do aqüífero freático;

II - nos terrenos onde a condição prevista no inciso anterior não puder ser atendida, os sepultamentos devem ser feitos acima do nível natural do terreno;

III - adotar-se-ão técnicas e práticas que permitam a troca gasosa, proporcionando, assim, as condições adequadas à decomposição dos corpos, exceto nos casos específicos previstos na legislação;

IV - a área de sepultamento deverá manter um recuo mínimo de cinco metros em relação ao perímetro do cemitério, recuo que deverá ser ampliado, caso necessário, em função da caracterização hidrogeológica da área;

V - documento comprobatório de averbação da Reserva Legal, prevista em Lei;e

VI - estudos de fauna e flora para empreendimentos acima de cem hectares.

Art. 6º Deverão ser atendidas as seguintes exigências para os cemitérios verticais:

I - os lóculos devem ser constituídos de:

a) materiais que impeçam a passagem de gases para os locais de circulação dos visitantes e trabalhadores;

b) acessórios ou características construtivas que impeçam o vazamento dos líquidos oriundos da coliqüação;

c) dispositivo que permita a troca gasosa, em todos os lóculos, proporcionando as condições adequadas para a decomposição dos corpos, exceto nos casos específicos previstos na legislação; e

d) tratamento ambientalmente adequado para os eventuais efluentes gasosos.

Art. 7 o Os columbários destinados ao sepultamento de corpos deverão atender ao disposto nos arts. 4 o e 5 o , no que couber.

Art. 8 o Os corpos sepultados poderão estar envoltos por mantas ou urnas constituídas de materiais biodegradáveis, não sendo recomendado o emprego de plásticos, tintas, vernizes, metais pesados ou qualquer material nocivo ao meio ambiente.

Parágrafo único. Fica vedado o emprego de material impermeável que impeça a troca gasosa do corpo sepultado com o meio que o envolve, exceto nos casos específicos previstos na legislação.

Art. 9 o Os resíduos sólidos, não humanos, resultantes da exumação dos corpos deverão ter destinação ambiental e sanitariamente adequada.

Art. 10. O procedimento desta Resolução poderá ser simplificado, a critério do órgão ambiental competente, após aprovação dos respectivos Conselhos de Meio Ambiente, se atendidas todas as condições abaixo:

I - cemitérios localizados em municípios com população inferior a trinta mil habitantes;

II - cemitérios localizados em municípios isolados, não integrantes de área conurbada ou região metropolitana; e

III - cemitérios com capacidade máxima de quinhentos jazigos.

Mas em 2002 o CONAMA já havia instituído a Resolução 316/2002 que tratava sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos. Em seus artigos 17 a 21 ela trata sobre os crematórios:

> Art. 17. Todo sistema crematório deve ter, no mínimo, a câmara de combustão ea câmara secundária para queima dos voláteis.
>
> § 1º A câmara secundária deverá operar à temperatura mínima de oitocentos graus Celsius, e o tempo de residência dos gases em seu interior não poderá ser inferior a um segundo.
>
> § 2º O sistema só poderá iniciar a operação após a temperatura da câmara secundária atingir a temperatura de oitocentos graus Celsius.
>
> Art. 18. A operação do sistema crematório deverá obedecer aos seguintes limites e parâmetros de monitoramento:
>
> I – material particulado (MP): cem miligramas por normal metro cúbico, corrigido pelo teor de oxigênio na mistura de combustão da chaminé para sete por cento em base seca. O monitoramento deverá ser pontual, obedecendo à metodologia fixada em normas pertinentes;
>
> II – monóxido de carbono (CO): cem partes por milhão volumétrico, base seca referidos a sete por cento de oxigênio (O_2), verificados em monitoramento contínuo, por meio de registradores;
>
> III – oxigênio (O_2): os limites serão determinados durante o teste de queima, devendo o seu monitoramento ser contínuo, por meio de registradores;
>
> IV – temperatura da câmara de combustão: os limites mínimos serão determinados por ocasião do teste de queima,devendo o monitoramento ser contínuo, por meio de registradores;
>
> V – temperatura da câmara secundária: mínimo de oitocentos graus Celsius, com monitoramento contínuo, por meio de registradores;
>
> VI – pressão da câmara de combustão: positiva,com monitoramento contínuo, por meio de pressostato e registradores.
>
> Art. 19. Os corpos, fetos ou as peças anatômicas, recebidos no crematório, deverão ser processados, preferencialmente, no prazo máximo de oito horas.
>
> Parágrafo único. Na impossibilidade de processamento no prazo estabelecido no caput, os corpos, peças ou fetos deverão ser mantidos em equipamento com refrigeração adequada.
>
> Art. 20. A urna funerária, utilizada em crematórios deverá ser de papelão ou madeira, isenta de tratamento, pintura, adereços plásticos e metálicos, à exceção dos casos em que urnas lacradas sejam exigidas por questões de saúde pública ou emergência sanitária.
>
> Art. 21. O sistema crematório não poderá iniciar sua operação antes da realização do teste de queima, obedecidos os critérios desta Resolução e do órgão ambiental competente.

2.4. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - PORTO ALEGRE

Analisemos as leis que normatizam o serviço de cemitérios e crematórios em Porto Alegre. A primeira foi a Lei 3.120/67, que diz o seguinte:

> Art. 1º Fica o Executivo autorizado a instituir a prática de cremação de cadáveres e incineração de restos mortais, bem como a instalar, nos cemitérios ou em outros próprios municipais, por si, pela Secretaria Municipal de Obras e Viação ou por terceiros, através de concessão de serviços, fornos e incineradores destinados àqueles fins.
>
> Parágrafo Único - Obedecidas normas legais vigentes, a instalação e o funcionamento de fornos crematórios e incineradores poderão ser feitos através de organizações religiosas de notória tradição, as quais, para esse fim, ficarão sujeitas à permanente fiscalização da Prefeitura.
>
> (...)
>
> Art.6º Os serviços de cremação e incineração, executados, diretamente, pela Prefeitura, terão as tarifas remuneratórias respectivas fixadas oportunamente por ato Executivo.
>
> Parágrafo Único - A fixação das tarifas remuneratórias dos serviços a que se refere este artigo, quando realizados por terceiros, estará sujeita à aprovação prévia do Executivo.
>
> (...)

Já a Lei 3433/70 estabelece condições técnicas para implantação de cemitérios no município:

> (...).
>
> Art. 2º Somente será permitida a construção de cemitérios parque, que se caracterizam pela predominância de áreas livres em relação às destinadas a inumações.
>
> § 1º Não se inclui na previsão do artigo, a ampliação dos cemitérios atualmente existentes e desde que as ampliações se situem na mesma zona.
>
> § 2º A ampliação prevista no parágrafo anterior só poderá ser executada desde que, respeitadas as exigências da Legislação em vigor, não seja devassada ou descortinada pelas habitações vizinhas, especialmente quando se tratar de catacumbas ou nichos, que deverão ter parede cega para os imóveis lindeiros.

Art. 3º A localização de novos cemitérios será definida pelo Executivo, ouvido o Conselho do Plano Diretor e a Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde.

§ 1º Os cemitérios não poderão situar-se em zonas residenciais ou comerciais e mesmo naquelas em que sua implantação possa dar lugar a conflitos com as funções urbanas periféricas, a critério do Conselho do Plano Diretor.

§ 2º As áreas destinadas a cemitérios não poderão apresentar superfície inferior a 10 (dez) hectares nem superior a 20 (vinte) hectares, estando excluídos desta exigência os cemitérios projetados pelo Município, com localização nos bairrosCavalhada e Sarandi.

§ 3º As condições topográficas e pedológicas ao terreno deverão ser favoráveis para o fim proposto, a critério dos órgãos técnicos da Prefeitura.

Art. 4º Não será permitida a construção de cemitérios em áreas que distem menos de 3.000m (três mil metros) de qualquer outro cemitério existente ou projetado.

Parágrafo Único. A distância referida neste artigo deverá ser medida em linha reta, considerando os pontos mais próximos das divisas.

Art. 5º Os acessos de cemitérios deverão atender às seguintes condições:

a) observar um afastamento mínimo de 200m (duzentos metros) de qualquer cruzamento de sistema viário principal, existente ou projetado.
b) possuir uma área de estacionamento, externa, com capacidade mínima para 20 veículos;
c) possuir entrada para veículos, pavimentada, com largura mínima de 8 (oito) metros, diretamente ligada à via periférica de que trata o art. 6º;
d) dispor de sinalização adequada que facilite a orientação de visitantes com veículos.

Art. 6º Os cemitérios deverão apresentar, em todo o seu perímetro, uma faixa verde de isolamento, com largura mínima de 50,00m, na qual não serão permitidas inumações.

§ 1º Ao longo de toda a faixa verde de isolamento deverá se situar uma via periférica interna do cemitério, pavimentada, destinada ao tráfego de veículos, com declividade máxima de 8% (oito por cento) e caixa de rolamento não inferior a 12,00m (doze metros). Esta via não deverá se situar à distância inferior a 10,00m (dez metros) de qualquer testada ou divisa da área do cemitério.

§ 2º As áreas não pavimentadas da faixa verde de isolamento deverão ser mantidas com arborização e vegetação adequada de modo a propiciar o bloqueio visual das áreas de sepultamento a partir dos logradouros e imóveis circunvizinhos.

§ 3º As águas pluviais da faixa verde de isolamento deverão ser canalizadas ao coletor público, em tubulação subterrânea, não sendo admitido o escoamento superficial da água em qualquer ponto de divisa ou testada do cemitério.

§ 4º Os cemitérios deverão ter áreas para o estacionamento, diretamente ligadas à via periférica.

Art. 7º Além da faixa de isolamento de que trata o art. 6º, os cemitérios deverão apresentar, núcleoadministrativo, núcleo de serviço e área de sepultamentos.

(...)

art. 10º A área destinada a sepultamentos e construção de catacumbas não poderão exceder a 45% (quarenta e cinco por cento) da área total do cemitério, incluído o espaço necessário à circulação de pedestres e os afastamentos entre as sepulturas.

(...)

Por fim, temos o Decreto Municipal 12.965/2000, que fala sobre o Sistema de Cremação de Restos Mortais de seres Humanos, com ênfase nos parâmetros ambientais relevantes:

Art. 1º Este Decreto fixa condições exigíveis para a instalação de Sistema de Cremação de Restos Mortais de Seres Humanos em cemitérios no Município de Porto Alegre. Ver tópico

Art. 2º A instalação de equipamentos para cremação de cadáveres de seres humanos fica sujeita à Lei nº 8.267/98, que trata do Licenciamento Ambiental no Município de Porto Alegre.

Art. 3º Para efeito deste Decreto consideram-se as seguintes definições:

I - Cremação: constitui-se o processo de oxidação a alta temperatura com transformação de restos mortais e redução do volume em fornos crematórios;

II - Forno crematório ou equipamento de cremação: equipamento usado para a oxidação à alta temperatura que destrói ou reduz o volume de restos mortais humanos;

III - Condicionamento Operacional: testes operacionais do equipamento de cremação, realizados após a primeira Licença de Operação, para verificar se todos os componentes desse equipamento estão aptos a desempenhar suas funções. Compreende a realização de testes tais como: da instrumentação do sistema de intertravamento, da operação do sistema de queima, da cura de refratários e da simulação de movimentação mecânica dos corpos. Neste momento, pode ser realizada a qualificação dos operadores do equipamento de cremação. É vedada a cremação de corpos durante esta etapa.

IV - Plano de teste de queima: descrição detalhada de um conjunto de operações que devem ser executadas durante o teste, objetivando a avaliação do desempenho do forno crematório.

V - Teste de queima: queima experimental, realizada antes da operação normal do forno crematório para fins de verificação do atendimento aos padrões de desempenho estabelecidos neste decreto.

VI - Limite de emissão: conteúdo máximo, expresso em concentração (massa/volume) de uma substância (gasosa, líquida ou sólida) nos efluentes de uma fonte de emissão.

Art. 4º O Sistema de Cremação atenderá às condições gerais estabelecidas a seguir:

I - O projeto, os materiais e a operação dos equipamentos devem ser adequados ao tipo de serviço;

II - Ser projetado com, no mínimo, duas câmaras de combustão e para funcionamento com excesso de ar, de modo a garantir a queima completa do material orgânico dos corpos cremados;

III - Ser provido de monitores contínuos, indicadores e registradores das condições de operação, conforme estipulado no artigo 17 deste Decreto; Ver tópico

IV- Ser provido de mecanismos automáticos de alerta ao operador quando ocorrer uma das seguintes situações:

a - Temperatura nas câmaras inferior aos limites estabelecidos no artigo 14 deste Decreto ;

b - Ausência de chama em qualquer queimador;

c - Pressão relativa positiva nas câmaras de combustão;

d - Falta de energia ou queda brusca de tensão;

V - Ser suspenso imediatamente o início de cremação de corpos no forno crematório quando ocorrer qualquer uma das situações acima, descritas no inciso IV e suas alíneas deste artigo.

VI - Dispor de gerador com partida automática para propiciar a conclusão do processo de cremação dos restos mortais já existentes em uma das câmaras.

VII - Atender ao Decreto nº 8.185/83 que regulamenta a Lei Complementar nº 65/81, estabelecendo padrões de emissão e imissão de ruído e vibrações.

Art. 5º O Plano do Teste de Queima conterá as seguintes informações:

I - As condições operacionais do forno crematório operando na capacidade máxima estabelecida pelo projeto executivo;

II - Os parâmetros a serem monitorados;

III - A freqüência do monitoramento;

IV - Os métodos de análise;

V - Os tipos e características dos amostradores;

VI - Os pontos e métodos de coleta de amostras;

VII - Cronograma do teste.

Art. 6º Na realização do teste de queima considerar que:

I - O sistema de cremação esteja totalmente implantado, conforme o projeto aprovado na Licença de Instalação (LI);

II - O representante da SMAM esteja presente para acompanhar o referido teste;

III - O plano de teste de queima, previamente aprovado pela SMAM, ter sido plenamente atendido;

IV - A operação do forno crematório seja realizada por funcionário treinado e capacitado conforme definição contida no artigo 11;

V - O relatório contendo as condições de realização do teste de queima, os resultados obtidos e os laudos de análise, sejam apresentados para aprovação da

SMAM, no prazo máximo de 45 dias contados após a conclusão do teste, contendo a respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART).

Art. 7º Os restos mortais devem ser armazenados em câmaras frigoríficas apropriadas que os mantenham em conservação e impeçam a emissão de odores.

Art. 8º O condicionamento operacional abrange todos os testes necessários para verificar o desempenho do equipamento crematório e seus acessórios, exceto os que exijam a cremação de corpos.

Art. 9º Em relação ao Registro de Operação:

I - O registro dos dados de operação do sistema serão guardados por, no mínimo, três anos;

II - Diariamente serão registradas, no mínimo, as seguintes informações:

a - O número de cadáveres cremados no período;

b - Os parâmetros operacionais previstos neste decreto;

c - O consumo de combustível auxiliar (GLP ou gás natural);

d - Os incidentes operacionais.

Art. 10 O manual de operação ficará disponível aos operadores em local de fácil acesso, contendo, pelo menos, as seguintes informações:

I - Os procedimentos a serem adotados na operação do sistema de cremação, incluindo a partida e a parada, operação normal e situações de instabilidade dos diversos setores que compõem o sistema de cremação;

II - Os parâmetros e as respectivas faixas operacionais a serem observadas;

III - As rotinas de inspeções, testes operacionais e os fluxogramas básicos de todo o sistema, em linguagem acessível à equipe de operação

IV - A sistemática de atualização sempre que ocorrer alteração nos procedimentos, rotinas e/ou nas instalações;

Art. 11 Em relação ao treinamento do operador:

I - O responsável pelo sistema de cremação deve prover a capacitação e a qualificação dos operadores, através de treinamento teórico e prático;

II - O responsável pelo sistema de cremação deve ter capacitação técnica mínima em conformidade com a NR 13 e NR 14 relativas à Segurança e Medicina do Trabalho - Lei n º 6.514 de 22/12/77, Portaria n º 3.214 de 08/06/78;

III - O treinamento incluirá os seguintes aspectos:

a - A forma de operação da instalação, com ênfase à atividade específica a ser desenvolvida pelo operador;

b - O preenchimento dos registros de dados de operação do sistema;

c - O estudo dos procedimentos estabelecidos no manual de operação, incluindo aulas práticas de operação do forno crematório a ser utilizado, procedimentos de partida, paradas e operação normal;

d - As ações para evitar e corrigir falhas no funcionamento do sistema;

e - Os procedimentos de inspeção e manutenção do forno crematório, dos equipamentos de controle de poluição do ar e de sistemas contínuos de monitoramento das emissões;

f - Abordagem sobre os riscos ambientais identificados no atendimento da NR 9, Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho sobre o programa de prevenção de riscos ambientais;

IV - O certificado de capacidade dos operadores constará de documentação exigida no licenciamento de operação ambiental do sistema de cremação, devendo ser apresentada ao órgão licenciador até a conclusão da etapa de condicionamento operacional;

V - O operador do forno crematório deverá ter condições técnicas para concluir a cremação dos restos mortais que já se encontram na câmara e retomar a alimentação somente quando o forno retornar às condições normais de operação.

Art. 12 Apresentar à SMAM, até a conclusão da etapa de condicionamento operacional, o programa de manutenção periódica de todos os equipamentos do sistema elaborado pelo fabricante, a ser executado por técnico responsável mediante apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Art. 13 O processo de cremação será realizado às variáveis citadas a seguir:

I - Temperatura dos gases de combustão na saída:

a - da Câmara primária: entre 750 º C e 800 º C;

b - da Câmara secundária: entre 1000 º C e 1200 º C;

c - da Chaminé : Inferior a 350 º C;

II - Tempo de residência dos restos mortais na câmara primária: superior a 90 minutos;

III - Tempo de residência dos gases de combustão na câmara secundária: superior a 0,8 segundos

IV - O excesso de ar durante todo o processo de queima será tal que na saída o teor de oxigênio nos gases seja igual ou superior a 11% (V/V);

Art. 14 É permitido utilizar como combustível nas câmaras, GLP ou gás natural.

Art. 15 Todo o acidente ou situação operacional anormal que ocorra no sistema de cremação será registrado, investigado, com a elaboração de um relatório de ocorrência, permanecendo toda a documentação junto à instalação e à disposição do órgão ambiental, por um período não inferior a três anos.

Art. 16 Em relação aos limites de emissão para os gases de combustão:

I - Não poderão ocorrer emissões fugitivas durante a operação do forno crematório.

II - A geometria da chaminé e as características fluido-dinâmicas dos gases devem satisfazer as condições para a amostragem estabelecidas neste Decreto. A velocidade dos gases efluentes da chaminé será tal que permita a realização da amostragem dos mesmos;

III - É permitido o lançamento dos gases à atmosfera conforme os limites de emissão constantes da tabela abaixo:

Poluente.....Limites Material particulado.....50 mg/Nm3 (*)

NOx - expresso em NO 2.....400 mg/Nm3 (*)

Monóxido de carbono.....125 mg/Nm3 (*)

Opacidade.....10% (*) Concentração em base seca, corrigida a 11% de oxigênio, desde que não haja injeção de oxigênio puro.

IV - Para avaliação desses efluentes gasosos devem ser empregadas metodologias aceitas internacionalmente e aprovadas pela SMAM;

V - A correção das emissões para o teor mínimo, 11% de oxigênio, será feita através da seguinte equação:

EC= ((10/21)-OM) x EM, onde:

EC= Emissão corrigida para, no mínimo, 11% de oxigênio;

OM= Concentração de oxigênio medido;

EM= Emissão medida.

VI - A chaminé do equipamento deverá ser dotada de todos os requisitos necessários à condução de uma amostragem.

VII - Parágrafo único - A verificação do atendimento aos padrões de emissão determinados por este Decreto será realizada através de amostragem do efluente da chaminé realizado com freqüência semestral ou quando for julgado necessário pela SMAM, à exceção da opacidade cujo monitoramento é contínuo.

Art. 17 Será exigido, obrigatoriamente, o monitoramento contínuo com registrador acoplado, para os parâmetros abaixo relacionados:

I - Monitoramento e registro contínuo para:

a - Teor de oxigênio nas câmaras de combustão;

b - Opacidade nos gases de combustão lançados para a atmosfera;

c - Temperaturas nas câmaras de combustão e das saídas dos gases de combustão;

d - Pressão nas câmaras de combustão.

II - A densidade colorimétrica da pluma da chaminé não deve ser superior ao padrão 1 (um) da escala de Ringelmann;

III - A SMAM poderá, a seu critério, exigir o uso de outros indicadores e registradores bem como estabelecer exigências específicas;

IV - Os instrumentos de monitoramento devem ser aferidos anualmente, devendo ser mantidos em arquivo os relatórios de aferição durante três anos

Art. 18 Os esquifes somente poderão entrar na câmara de combustão desprovidos de acessórios metálicos.

Art. 19 O procedimento administrativo para aprovação de projeto de edificação inicia com o requerimento de DM, nos termos dos artigos 6º e 7º do Decreto nº 12.715/00.

Art. 20 Em relação ao Estudo de Viabilidade Urbanística da Edificação (EVU) e Licença Ambiental (Licença Prévia), o empreendedor deve formalizar o pedido de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) em conformidade com o disposto nos artigos 37 e 38 do Decreto nº 12.715/00, anexando o requerimento padrão de licenciamento ambiental para fins de obtenção da Licença Prévia (LP) e a proposta de implantação do crematório. Após aprovação do EVU é emitida a Licença Prévia com base nas disposições da Lei nº 8.267/98, sendo o Processo Administrativo encaminhado à SMOV para fins de análise e aprovação do projeto arquitetônico.

Art. 21 Em relação a aprovação do projeto arquitetônico e a Licença Ambiental (Licença de Instalação), o empreendedor deve solicitar a aprovação do projeto arquitetônico, seguindo as disposições dos artigos 39 e 40 do Decreto nº 12.715/00, anexando ao processo administrativo o requerimento padrão de licenciamento

> ambiental com vistas a obtenção da Licença de Instalação (LI). Aprovado o projeto proposto, é emitida a Licença de Instalação com base nas disposições da Lei nº 8.267/98.
> Art. 22 Em relação à vistoria da edificação e a concessão da Licença Ambiental (Licença de Operação):
> I - Após a conclusão da implantação do sistema crematório, o empreendedor deve requerer a vistoria de acordo com as disposições dos artigos 51, 52 e 53, do Decreto nº 12.715/00, podendo solicitar a Licença de Operação (LO) através de requerimento padrão anexando os Planos de Teste de Queima, de Emergência, de Inspeção e Manutenção das Instalações, bem como o Plano de Amostragem e o Manual de Operação da Unidade;
> II - Nenhuma atividade de cremação poderá ser iniciada sem que seja expedida a respectiva Licença de Operação (LO);
> III - A primeira Licença de Operação (LO) terá validade máxima de seis meses e se restringe ao condicionamento do equipamento e aprovação do relatório de teste de queima.
> IV - A renovação da Licença de Operação (LO) está condicionada a aprovação do desempenho do forno crematório e mediante apresentação do certificado de qualificação dos operadores, conforme o estabelecido nos capítulos III e IV deste Decreto;
> V - O empreendimento terá sua aprovação condicionada ao atendimento de todas as exigências deste Decreto, das demais legislações em vigor e das condições especificadas para cada fase do licenciamento;

(...)

3. A APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR COMO VIABILIDADE LEGAL PARA IMPLANTAÇÃO DO CREMATÓRIO MUNICIPAL

Este trabalho usará o tipo de pesquisa Quantitativa Exploratória. Este tipo de pesquisa, segundo Pereira (2011), é o mais adequado em levantamentos bibliográficos, documentais e estudos de caso, e quando o objetivo do trabalho é mostrar uma visão geral de um assunto que ainda não tem uma literatura especializada explorada. Quanto ao método, será feito um misto de Estudo de Caso com Pesquisa Bibliográfica/Documental (ao analisar a instrumentalização legal do Plano Diretor e a legislação existente sobre instalação de crematórios), dando mais ênfase a esta última. Como neste trabalho não haverá pesquisa com amostras de população, a coleta de dados se dará através de fontes de dados secundários, tais como leis e decretos.

Primeiramente, foi feita uma análise no Plano Diretor Urbano e Ambiental (PDUA) de Canoas[10] para verificar se está contemplada a possibilidade de instalação de um crematório. Em seu Capítulo III, o PDUA fala sobre o Programa de Integração Metropolitana, que teria como objetivo a articulação de Canoas com ações e políticas que envolvam os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Um de seus componentes é a Estratégia de Uso do Solo e Estruturação Urbana, que permite a criação de Projetos de equipamentos urbanos, sendo um deles um Novo Cemitério. Cemitérios são novamente citados na subseção I, da seção III, do capítulo I da parte II da lei do Plano Diretor, que trata da Divisão Territorial – Zonas Especiais de Interesse Institucional (ZEII). As ZEII são áreas que precisam de normas específicas de uso e ocupação do solo e especialmente destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários – um cemitério se enquadra nesta última categoria. E poderia se fazer a adição do Crematório como um novo tipo de equipamento urbano.

Nos Anexos 4.3 e 4.4, que tratam de atividades e empreendimentos que precisam de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que são previstos nos artigos 190, 191, 192 e 193 da Lei do Plano Diretor, estão inclusas as atividades de Cemitérios e Crematórios. O EVU busca verificar a adequação da atividade às diretrizes urbanísticas estratégicas e o EIV avalia o impacto da atividade na qualidade de vida da população atingida.

Feita a análise do que consta no Plano Diretor de Canoas, podem ser feitas sugestões de ações e instrumentos da Lei 5.961/15 para que a mesma pudesse resolver esse problema da forma mais democrática possível. São elas:

(i) Primeiramente, deve ser formada uma comissão inter-setorial dentro da Prefeitura para iniciar uma análise detalhada para a implantação do Crematório Municipal. Essa análise deve contemplar os seguintes aspectos:

(ii)A melhor forma de gestão do crematório: Totalmente público, Parceria Público Privada, ou Concessão a empresa particular;

(iii) O melhor local para a instalação: Adquirir um prédio e adaptá-lo, ou fazer uma construção nova;

(iv) Como estipular os preços;

(v) Estudos de Viabilidade ambiental, de Impacto de vizinhança e de Viabilidade Urbanística também devem ser feitos.

Uma alternativa mais democrática ainda seria permitir que população opinasse sobre o assunto. Após serem compilados todos os dados, pode ser feita uma campanha de informação junto à população de Canoas sobre benefícios que um crematório traria para os usuários do Sistema Funerário de Canoas. Em seguida, devem ser feitas

[10]CANOAS. Lei nº 5.961 de 11 de Dezembro de 2015. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano do município e dá outras providências. Canoas, RS, Dez 2015.

Audiências Públicas para que a população fosse informada e opinasse sobre a instalação de um Crematório Municipal em Canoas, como previsto no Artigo 5º, inciso II. Seriam informadas todas as alternativas levantadas pelo estudo.

Figura 1 – Local ideal para Instalação do Crematório Municipal de Canoas



Fonte: elaboração própria

Avançando para uma parte mais prática, podemos fazer uma análise de meios existentes no Plano Diretor de Canoas que permitiriam a Instalação de um Crematório em um local específico de Canoas, que poderia ser o representado na Figura 3. O prédio poderia ser construído numa área que atualmente não tem uso, situado em uma das principais avenidas da cidade de Canoas, que faz a ligação entre o município de Cachoeirinha e o Centro de Canoas, a Avenida Santos Ferreira. Como pode ser visto, a área fica ao lado do Hospital Nossa Senhora das Graças, um dos três grandes hospitais de Canoas. Nessa mesma avenida se encontram dois dos cemitérios públicos de Canoas, o Chácara Barreto e o Santo Antônio. Na mesma avenida, mas fora da figura, está o Cemitério Particular São Vicente e numa avenida perpendicular, o cemitério municipal Estância Velha.

Esse é um eixo tradicional para os moradores de Canoas, tido como a zona dos cemitérios, como é a Avenida Professor Oscar Pereira em Porto Alegre. Logo, a instalação de um crematório nessa região seria uma boa decisão mercadológica, além de poder atender a usuários dos cemitérios vizinhos e também do Hospital.

Quanto à área, existem duas questões a serem resolvidas: a propriedade e o zoneamento.

Quanto à propriedade da área (particular) o Município poderia usar o disposto no Artigo 117, parágrafo primeiro, da lei 5.961/2015, que trata do Direito de Preempção:

> O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
>
> I – regularização fundiária;
>
> II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
>
> III – constituição de reserva fundiária;
>
> IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
>
> V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
>
> VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
>
> VII – criação de Unidades de Conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
>
> VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Direito de preempção é a preferência que o poder público municipal tem na aquisição de um imóvel urbano colocado à venda no mercado sem a necessidade de procedimentos de desapropriação. Esse direito pode ser exercido sempre que a cidade necessitar de áreas para: regularização fundiária, habitação de interesse social, equipamentos e espaços públicos, reserva fundiária, expansão urbana, preservação ambiental ou do patrimônio histórico. Os terrenos podem ser definidos no Plano Diretor, ou em lei específica, e o proprietário deve ser notificado. Quando ele decidir vender o terreno deve comunicar ao Poder Público, que terá o prazo de 30 dias para manifestar o interesse pela compra.

No entanto, no caso de Canoas, o município deve primeiramente pôr em prática o parágrafo segundo desse mesmo artigo: é necessário criar uma lei que delimite a área na qual incidirá o direito de preempção, enquadrando-a na finalidade V: implantação de equipamento comunitário.

Quanto ao zoneamento, esta área está localizada na chamada Zona de Uso Residencial 1.1 (ZUR1. 1) : uma das "zonas da cidade onde se estimula a vida de bairro, com atividades complementares à habitação e demais atividades não-residenciais compatíveis", segundo o Artigo 38, Inciso I da Lei 5.961/2015. Na verdade, todas as áreas adjacentes aos cemitérios de Canoas são ZUR, como pode ser visto no anexo 1.2 da Lei 5.961/2015.

No entanto, existe um Hospital nessa mesma zona, que poderia oferecer maiores riscos de saúde e ambientais que um crematório moderno e de acordo com normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Logo, bastaria aprovar a criação de uma ZEI dentro dessa ZUR, de tamanho suficiente para a construção do prédio do Crematório.

Uma forma possível de solucionar essa questão é a utilização do instrumento chamado Operação Urbana Consorciada. Conforme fala a Lei 5.961 de 2015:

> Art. 120. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
>
> Parágrafo único. Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:
>
> I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
>
> (...)
>
> III – a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.
>
> Art. 121. Os recursos obtidos pelo Município por meio das contrapartidas exigidas de proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função da utilização dos benefícios previstos no parágrafo único do art. 120 desta Lei, serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.
>
> Art. 122. Cada operação urbana e seu respectivo plano, com o conteúdo mínimo constante dos arts. 33 e 34 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, bem como a disciplina de aplicação da urbanização consorciada, dependerá de Lei específica.

Outro aspecto não menos importante para a escolha dessa área em especial pode ser vista na figura 1: a área é densamente arborizada e tem um lago nas proximidades. Um projeto arquitetônico paisagístico poderia criar um ambiente condizente com o espírito do empreendimento. O mesmo conceito é utilizado em diversos cemitérios-parque existentes.

Por último, deve ser criado todo um arcabouço legal que crie normas para o funcionamento de um crematório dentro as normas vigentes no país e no estado. Uma lei municipal poderia ser feita com base nas Leis 3.120 de 1967 e 12.965 de 2000, da cidade de Porto Alegre,que tratam da implementação e funcionamento de Crematórios.

4- CONCLUSÃO

O Objetivo deste trabalho foi o de realizar um estudo sobre a viabilidade legal para uma possível implantação de um crematório municipal em Canoas, tendo por base o ordenamento previsto – ou que possa ser incluído – no Plano Diretor do município.

Foi necessário para atingir este objetivo fazer uma análise da legislação que normatiza a atividade de Crematórios em nível federal, estadual e municipal. E também, encontrar a fundamentação teórica e legal da utilização do Plano Diretor como instrumento de gestão que permita resolver os diversos tipos de problemas na administração de uma cidade.

Dessa forma, pudemos verificar que existe a possibilidade de utilizar o Plano Diretor de Canoas como instrumento de política de desenvolvimento urbano e planejamento ordenado da cidade, podendo atender a demandas específicas, como a da busca de vagas para sepultamentos.

Através de pequenas alterações na lei 5.961 de 2015, que instituiu o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, mas principalmente por vários mecanismos já existentes nessa lei, é plenamente viável promover a instalação desse equipamento público. As propostas de participação popular, as definições de zoneamento, e as formas de alterar o uso e ocupação do solo estão todas previstas no Plano Diretor de Canoas.

Por outro lado, como morador de Canoas e funcionário da Administração dos Cemitérios Municipais, o autor pode testemunhar o crescente desejo dos usuários do Sistema Funerário Municipal de Canoas em utilizar este tipo de serviço.

A proposta de instalação de um Crematório Municipal pode ser lastreada por uma análise do que fala o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) traz em sua página eletrônica um guia sobre a instalação de um crematório, onde são dadas informações necessárias a um empreendedor que deseje se estabelecer no ramo. Uma das informações dadas é o aumento do número de crematórios funcionando no Brasil. Esse aumento, segundo o SEBRAE, estaria ligado a questões religiosas (num país de maioria populacional declarada católica), ambientais (a cremação anula a produção de dejetos e fornos modernos tem baixa emissão de gases) e econômica (o valor de uma cremação não seria tão mais cara que um serviço funerário normal, e não haveria gastos com manutenção de um jazigo num cemitério).

Para finalizar, é necessário dar a devida importância à escolha do modelo de gestão desse equipamento público. Um crematório exige especialização técnica para ser colocado em atividade e, pelo menos no início de suas atividades, seria uma boa medida seria a concessão a uma empresa privada com experiência na atividade, escolhida através de licitação. O problema desta escolha seria o prazo da concessão e possibilidade da mesma empresa, por um motivo ou por outro, sair das licitações posteriores. Outro modelo de gestão viável seria a Parceria Público Privada (PPP), que possibilita que a empresa escolhida arque com os custos da construção do prédio e com a manutenção do empreendimento em troca de poder explorar o serviço. Claro, os valores cobrados deveriam ser

adequados ao espírito e objetivo da instalação do Crematório Municipal: servir de alternativa para os usuários do Sistema Funerário de Canoas para tentar desafogar e diminuir a demanda dos cemitérios públicos municipais.

BIBLIOGRAFIA

BRAGA, Roberto. *Política urbana e gestão ambiental:considerações sobre o plano diretor e zoneamento urbano.* Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95 a 109 Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.15, n.4, out./dez.2001. Disponível em <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/Política urbana e gestão ambiental.pdf>. Acesso em 22 mar. 2018

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 316 de 29 de Outubro de 2002*, Dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos..Brasília, Nov 2002.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 335 de 3 de Abril de 2003*, Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios.Brasília, Mai 2003.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo – Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, Confea,2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 1221-5/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Competência Normativa – Serviços Funerários.* Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346910> Acesso em 20 fev. 2018

CANOAS. Lei nº 5.961 de 11 de Dezembro de 2015. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbanodo município e dá outras providências. Canoas, RS, Dez 2015.

CARVALHO, Sonia Nahas de. *Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicas do plano diretor*. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.15, n.4, out./dez.2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª Ed.São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001)*Revista de Direito Administrativo**,** Rio de Janeiro, n.225, p.343-348, jul./set. 2001.

PINHEIRO, Otilie M. *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. CAPES.UAB, 2010.

PEREIRA, Leonardo Lisboa. *Métodos de Pesquisa em Administração*. Rio Grande:Universidade Federal do Rio Grande, 2011.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 12.965 de 25 de Outubro de 2000*. Dispõe sobre a instalação de sistema de cremação de restos mortais de seres humanos, estabelece parâmetros ambientais e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Nov 2000.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 3.120 de 21 de Dezembro de 1967*. Institui a prática de cremação de cadáveres e incineração de restos mortais,e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Dez 1967.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 3.433 de 6 de Novembro de 1970*. Estabelece as condições técnicas para a implantação de cemitérios no município. Porto Alegre, RS, Nov 1970.

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clovis.*Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro v.41, n.2, p.255-271, mar./abr. 2007

SEBRAE. *Como Montar um Crematório*. Disponível em<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ideias/como-montar-um-crematorio,edd87a51b9105410VgnVCM1000003b74010aRCRD> Acesso em: 06 mar.2018.

Universidade Aberta do Brasil – UAB
Universidade Federal do Rio Grande – FURG
Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis – ICEAC
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – GPM

OS RESTOS A PAGAR NA GESTÃO MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO/ RS: UMA ANÁLISE DO IMPACTO NO ORÇAMENTO PLURIANUAL DE 2014 A 2017

Luiz Fernando da Silva[1]
Profa. Dra. Audrei Fernandes Cadaval[2]
Profa. Dra. Débora Gomes Machado[3]

RESUMO
O escopo deste estudo é analisar a eficiência, a eficácia e a efetividade da execução orçamentária e financeira do município de São Leopoldo/ RS, aborda os tópicos pertinentes à contabilidade pública de forma inteligível, no entanto, teoricamente embasados. Ressalta, também, a importância do orçamento como indutor para a consecução das prioridades da administração pública. Assim, se categoriza como problemática se as despesas inscritas em restos a pagar, no quadriênio 2014 – 2017, suscitam a criação de um orçamento paralelo ao aprovado no plano plurianual. A investigação dá-se por meio de uma pesquisa quali-quantitativa focada no estudo de caso desse município, tomando como fonte de dados documentos e publicações. Por conseguinte, constata-se que são complexas as tarefas de acompanhar o orçamento público, pois este está sujeito a interferências políticas de toda ordem, assim como examinar os gastos públicos, pois sua apresentação nos mecanismos contábeis não é trivial. Por fim, espera-se que este estudo possa contribuir para pesquisas futuras na área das finanças públicas.

Palavras-chave: Administração Pública; Contabilidade Pública; Orçamento Público.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo vincula-se ao Programa de Pós-Graduação Lato-Sensu Especialização em Gestão Pública Municipal (PGPM) do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande (ICEAC/ FURG, RS). Encontra-se sob a linha de pesquisa intitulada finanças públicas e como tema de pesquisa está à análise do impacto no orçamento plurianual de 2014 a 2017 dos restos a pagar na gestão municipal de São Leopoldo/ RS. No processo de aproximação com a temática, aponta-se a seguir alguns elementos que contribuíram para a configuração do problema de pesquisa, assim como os objetivos que balizam e também os principais motivos que levam a realização deste estudo.

A atual crise da economia brasileira, iniciada em 2014, trouxe à tona a importância de todo cidadão entender as questões básicas da gestão e do controle das contas públicas para exercer a cidadania consciente e plena, apontam Salto e Almeida (2016). As notícias

[1] Pós-graduando do Curso de Especialização em Gestão Municipal – Universidade Federal do Rio Grande/ FURG – Polo de Picada Café.
[2] Professora-orientadora.
[3] Professora-coorientadora.

vinculadas nos diferentes meios de comunicação também corroboram com essa perspectiva, constata-se isso a partir de Safatle, Borges e Oliveira (2016), que relatam como a chamada contabilidade criativa, erigida a partir da inobservância de princípios legais, levou o país a uma profunda deterioração das contas públicas que, consequentemente, se estendeu a todas as outras esferas de governo.

Assim, nota-se que, a partir dessa crise fundante, vem aumentando cada vez mais a exigência por parte da sociedade por transparência e controle nos gastos da gestão pública. Isto vem colocando a contabilidade aplicada à gestão pública como essencial nesse processo de democratização das contas públicas. Nesse sentido, a contabilidade pública precisa assegurar que os registros contábeis reflitam com exatidão os fatos e permitam compreender os atos da gestão pública, pois acompanhar e verificar as contas públicas são um direito e um dever, constitucional, de todo cidadão socialmente consciente.

Dessa forma, estar atento às finanças da gestão do município onde se reside é fundamental, pois essa prática precisa começar de forma local para que se possa ver essa atitude refletida num âmbito Nacional. Isto é, a cidadania em todas as suas dimensões carece de ser exercida e não apenas teorizada. A partir da análise de dados públicos, constata-se que nos últimos anos as peças orçamentárias do município de São Leopoldo/ RS apresentam um considerável aumento no eixo contábil restos a pagar. Com base em Salto e Almeida (2016) e Safatle, Borges e Oliveira (2016) verifica-se que esse fenômeno ocorre, sobretudo, devido à facilidade de registrar as dotações orçamentárias empenhadas, mas não pagas, nessa categoria contábil. Enfim, constatam que esse mecanismo contábil atende aos interesses dos gestores e políticos, que melhoram artificialmente os resultados financeiros da gestão pública, mas não o da população que acaba por não testemunhar melhora nos serviços públicos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir do princípio econômico que postula que na gestão pública os recursos são escassos e as demandas são infinitas, verifica-se como a alocação de recursos públicos precisa ser, absolutamente, criteriosa para que possa efetivamente contribuir para promoção do desenvolvimento humano e não apenas para custear o aparelho administrativo estatal.

Gonçalves e Guimarães (2008) convidam a compreender que na gestão pública todo o gasto do governo precisa ser financiado com recursos produzidos pela sociedade e, portanto, quando o governo gasta, invariavelmente está tirando recursos de alguém ou de algum lugar. Todavia, destacam os autores, que no bojo das discussões sobre políticas públicas, em muitas

ocasiões, esta restrição básica de financiamento que se apresenta às escolhas é esquecida ou negligenciada pela gestão pública.

Pode-se perceber, a partir de Salto e Almeida (2016), que mesmo com todas as imposições legais e de toda a estrutura de assessoramento contábil a disposição da gestão pública, os orçamentos públicos habitualmente são elaborados de modo viciado. Nessa perspectiva, deveria sobressair-se a importância dos órgãos de controle externo como os tribunais de contas e o poder legislativo, no entanto, conforme Safatle, Borges e Oliveira (2016) por vezes esses organismos de fiscalização estão aparelhados politicamente para terem sua dimensão de atuação pasteurizada.

Dessa realidade, emerge a relevância da participação da sociedade no controle dos recursos públicos, já que tais organismos não estão se mostrando suficientes para evitar inconsistências na contabilidade dos gastos públicos como se observa também no município de São Leopoldo/ RS ao se analisar a inscrição dos restos a pagar.

Isso suscita a investigação do seguinte problema de pesquisa: Se os restos a pagar se tornaram no último orçamento plurianual (2014 a 2017) municipal de São Leopoldo/ RS em um orçamento paralelo àquele aprovado pela Câmara de Vereadores?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Para a realização de uma pesquisa é necessária a construção dos objetivos a serem alcançados. Os objetivos estão divididos em objetivo geral e objetivos específicos. O objetivo geral se destina a analisar se os restos a pagar se tornaram no último orçamento plurianual (2014 a 2017) de São Leopoldo/ RS em um orçamento paralelo àquele aprovado pelo legislativo municipal.

Os objetivos específicos que se derivam do geral são: a) ilustrar tópicos de contabilidade pública de forma inteligível e fundamentada; b) descrever o panorama socioeconômico-cultural de são Leopoldo/ RS; e ainda, c) avaliar a execução orçamentária e financeira do município de são Leopoldo/RS.

1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA E CONTRIBUIÇÕES

Constata-se, a partir de Safatle, Borges e Oliveira (2016) que os meios de comunicação vêm veiculando que a falta de fiscalização sobre o uso dos recursos públicos e a ineficiência dos órgãos de controle externo, viabilizam que tais bens sejam vilipendiados pela gestão pública. Assim sendo, a participação política da sociedade civil impõe-se como ponto

fulcral para que haja a efetividade das políticas públicas. Por isso, é relevante a participação e o controle social para fiscalizar a execução dessas verbas com vistas à garantia da entrega do seu objeto à sociedade. E, também, para que possam avaliar o desempenho da gestão e, consequentemente, cobrem a correção de eventuais irregularidades e responsabilização das autoridades e agentes políticos.

Contudo, para que o cidadão possa exercer seu direito de acompanhar as contas públicas é imprescindível que estas sejam facilmente compreensíveis e, justamente, essa é a motivação maior desse estudo a de ser um instrumento útil aquele cidadão que deseja reivindicar e participar ativamente na fiscalização dos recursos públicos locais. De tal modo, o estudo se propõe a percorrer um caminho até aqueles instrumentos legais que possam contribuir para o controle social desses recursos, assim como tornar inteligível ao cidadão leigo tópicos pertinentes à contabilidade pública. Afinal, quanto mais pessoas se interessarem pela temática desse estudo, certamente, maiores serão as possibilidades da sociedade, intervir e cobrar, por mais transparência na aplicação do dinheiro público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção procura-se perpassar por temas pertinentes e necessários para o desenvolvimento desse estudo. Assim apresenta-se o panorama da gestão pública, seguido do conceito sobre a contabilidade aplicada ao setor público e uma síntese a respeito do seu arcabouço normativo e legal. Por fim, converge-se para a descrição do papel do orçamento na gestão pública e da gestão fiscal, em especial, no que se refere aos restos a pagar no âmbito público.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A partir da Constituição Federal de 1988, elaborada diante do cenário da redemocratização do país, há uma mudança na visão da gestão pública. Nesta perspectiva, a cultura política e organizacional tornam-se produtos indissociáveis de uma construção social como é possível constatar a partir de Junquilho (2010). Assim, em consonância com esta caracterização, a organização político-administrativa do Brasil passou a compreender a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da lei.

Nesse contexto, a administração pública de cada ente federado é dotada de autonomia para que a gestão articule e estabeleça programas e políticas para alcançar aos cidadãos serviços públicos de qualidade, tendo em vista as necessidades de interesse coletivo de responsabilidade do Estado. Essa compreensão de gestão pública estabelece um avanço

quanto aos modelos administrativos anteriormente implementados na administração pública, pois enfatiza a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a transparência e participação mais intensa dos cidadãos, reitera Junquilho (2010). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 que definiram objetivos e estabeleceram diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, retoma a evolução dessas fases:

> [...] partindo-se de uma perspectiva histórica verifica-se que a administração pública [...] evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. [...] No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. [...] Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. [...] a burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. [...] Na gerencialista [...] a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL – CRE, 1995, p. 14-16).

Para esse entendimento, Santos (2011) contribui ao conceituar a gestão pública como a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo através da mobilização de estruturas e de recursos do Estado, objetivando assim, fundamentalmente, garantir o bem-estar da comunidade, zelar pela manutenção dos bens e serviços públicos e enfrentar as situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

Todavia, Santos (2011) alerta que para a melhor alocação possível dos escassos recursos financeiros disponíveis é imperioso que os instrumentos de planejamento do orçamento público tenham condições de representar, com certa precisão, um horizonte imediato ou remoto dos investimentos priorizados pela gestão pública. Isto posto, evidencia o autor que as finanças e o orçamento público são a instância onipresente da gestão pública na vida de todos os cidadãos, assim estes precisam arbitrar de forma justa e equilibrada as tensões sociais, visando sempre à igualdade entre seus cidadãos e, consequentemente, a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, leis tais como a própria Constituição Federal (BRASIL – CF, 1988), a Lei do Orçamento Público (BRASIL, Lei 4320/1964) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LRF – LC 101/2000) contribuem para isso, ao estabelecerem aos governantes, dos diferentes entes federados, normatizações que preveem e demonstrem através da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) os seus gastos, assim como apresentarem as

respectivas fontes de receitas. Desse modo, na sequência apresenta-se uma breve recapitulação sobre os conceitos primordiais e a base normativa legal a respeito da contabilidade aplicada à gestão pública.

2.2 CONTABILIDADE APLICADA À GESTÃO PÚBLICA

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), regida pela Lei do Orçamento Público (BRASIL, Lei 4320/1964), é vital para a consolidação da gestão democrática na administração pública, pois através da transparência e publicização das contas públicas é que a sociedade tem condições de colaborar no acompanhamento e na fiscalização do manuseio dos recursos públicos. Para essa compreensão, Andrade (2017) colabora ao conceituar a contabilidade pública como sendo um ramo da ciência contábil que tem como objeto o patrimônio público e à qual deverá fornecer informações dos atos e fatos de natureza física, financeira, orçamentária e econômica, levando em consideração a evidenciação de todas as mutações ocorridas nos processos da gestão, a prestação de contas e o suporte para a tomada de decisão e para o controle social.

Portanto, a contabilidade pública, necessariamente, precisa ser capaz de auxiliar o controle da consecução das metas apontadas como prioritárias pela gestão pública. Assim como viabilizar através de seus instrumentos uma constante autoavaliação e autocorreção administrativa da entidade pública, independentemente, da esfera de governo a qual pertença.

Esse atributo da contabilidade pública foi reafirmado com as mudanças técnicas e legais ocorridas nas últimas três décadas, em especial, o texto constitucional colabora com esse entendimento ao estabelecer, por exemplo, a “regra de ouro” das contas públicas (BRASIL – CF, 1988, art 167, III) que impõem que os governos não possam se endividar para atender as despesas do funcionamento da máquina pública. Também, contribui a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LRF – LC 101/2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E ainda, soma-se a essa perspectiva a convergência das práticas contábeis vigentes no setor público brasileiro com as normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público, instituída com a publicação da Portaria do Ministério da Fazenda, nº 184/2008 e normatizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL – MCASP, 2016) editado, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em síntese, a contabilidade pública se ocupa prioritariamente de escriturar, comparar e controlar a previsão das receitas e a fixação das despesas priorizadas no orçamento público, assim como explicitar as variações patrimoniais ocorridas no exercício em questão. Para a

melhor compreensão desses dois conceitos à luz da contabilidade pública, podem-se adotar as definições apresentadas por Andrade (2017) como sendo a receita pública a entrada de bens e recursos nos cofres públicos e a despesa pública, justamente, o gasto dessa riqueza para atender a execução dos serviços públicos.

Vale salientar que o orçamento público quanto às receitas e às despesas têm formalidades legais que precisam ser observadas. Nesse sentido, Wilges (2006) traz que toda a receita tem que cumprir as seguintes etapas, são elas: a previsão, que é a estimativa de arrecadação da receita; o lançamento, que é o assentamento do débito ao respectivo contribuinte; a arrecadação, que é o pagamento pelo contribuinte do respectivo débito; e o recolhimento, que é a transferência do crédito para o ente público correspondente. Da mesma forma, Wilges (2006) destaca que toda a despesa tem que cumprir as seguintes etapas: a fixação da despesa, que é a estimativa da despesa; o empenho, que é o reconhecimento do débito; a liquidação, que é a entrega do bem ou serviço pelo credor; e o pagamento, que é o despacho determinando o pagamento da despesa.

Andrade (2017) e Wilges (2006) coincidem ao evidenciar que são elementos centrais do exercício financeiro, isto é, o período para o qual o orçamento foi constituído, as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas legalmente. No que se refere ao empenho de despesas, ambos os autores expõem que toda aquela despesa empenhada, mas não paga no exercício financeiro serão consideradas restos a pagar e integrarão a dívida flutuante do ente público, ditas assim, as dívidas contraídas por um breve e determinado período de tempo.

Conforme Andrade (2017) diferencia-se os restos a pagar em processados (RP) e não processados (RPNP). O autor estabelece que os restos a pagar processados são aqueles cujo bem ou serviço já foram entregues. Porém, o pagamento ainda não se efetivou pelo ente público. Já, segundo o mesmo autor, os restos a pagar não processados são aqueles cujo bem ou serviço não foram concluídos até a data limite para o exercício financeiro de 31 de dezembro do ano corrente, podendo ter seu empenho cancelado quando não houver a entrega dentro das observâncias legais.

Assim sendo, parte do saldo inicial de caixa do ano seguinte estará comprometida com os restos a pagar do exercício anterior, e nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LRF – LC 101/2000) impede que nos últimos dois quadrimestres de mandato o ente público contraia obrigações de despesa que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade financeira (ANDRADE, 2017).

À vista disso, a gestão pública apresenta o orçamento como peça, técnico-burocrático, indissociável a todo ente federado. Esta por sua vez, através de uma tríade de leis delimita o investimento que o governo fará na sociedade a curto e médio prazo. Por esse motivo, entende-se ser relevante trazer alguns conceitos basilares do orçamento público para a melhor compreensão do assunto.

2.3 ORÇAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

Parafraseando Wilges (2006), o orçamento público pode ser entendido como sendo um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas que estabelece a previsão das receitas e a autorização das despesas que serão realizadas em determinado período. Vale destacar que essas despesas precisam necessariamente estar vinculadas a planos, programas, projetos e políticas públicas que propiciem a redução da desigualdade social. Pois, numa sociedade profundamente desigual como a brasileira é indispensável que o orçamento público busque pacificamente resolver os conflitos quanto ao acesso a bens públicos, como segurança, saúde e educação. Andrade (2017) vai ao encontro dessa compreensão ao afirmar que o orçamento público não se reduz somente a contabilidade governamental, ele é maior, pois deve revelar o que foi priorizado pela sociedade nas políticas a serem desenvolvidas pela entidade pública, nos interesses que nele predominam e nos setores beneficiados.

Santos (2011) aponta que depois de muitas décadas de administração pública conturbada por desigualdades econômicas e instabilidade política e social, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento, preconizando:

> [...] a adoção de um sistema de planejamento constituído por planos e programas nacionais, regionais e setoriais; a consolidação de um Plano Plurianual de médio prazo; e a determinação de que o detalhamento deve ser feito anualmente por meio de uma Lei de Orçamento Anual, elaborada e executada de acordo com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária, igualmente de periodicidade anual (SANTOS, 2011, p. 19).

Assim, o modelo orçamentário brasileiro para as diferentes esferas de governo, apresenta como instrumentos básicos da ação governamental o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis orçamentárias são todas de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Ao Chefe do Poder Executivo cabe sancioná-las e executá-las, já ao Poder Legislativo compete acompanhar e fiscalizar sua

execução. A partir de Santos (2011) e Andrade (2017) é possível convergir na conceituação dessas peças orçamentárias como sendo:

- O Plano Plurianual o instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. Sua vigência contempla o segundo ano de mandato do Chefe do Executivo até o primeiro ano do mandato subsequente, favorecendo assim a continuidade programática. Além disso, deve ser enviada para o Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato e devolvida ao Executivo até 31 de dezembro do mesmo ano;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias o instrumento que compreende as metas e prioridades, além de orientar a elaboração da lei de orçamento anual. Seu envio deve ser feito anualmente ao Legislativo até 15 de abril e sua devolutiva ao Executivo até 30 de julho do mesmo ano;
- E a Lei do Orçamento Anual o instrumento que dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessários a cada um desses programas. Seu envio deve ser feito anualmente ao Legislativo até 31 de agosto e sua devolutiva até 31 de dezembro do mesmo ano.

Santos (2011) alerta que os objetivos das políticas orçamentárias são sintetizados nas funções alocativa de recursos, quando promovem ao acesso de bens e serviços públicos à população; distributiva de renda e riqueza, quando concedem privilégios ou benefícios às camadas mais pobres da população; e a estabilizadora da economia, quando intervêm para a correção das disfunções do mercado.

Wilges (2006) acrescenta que para maior eficácia do controle, foram criadas normas e regras para orientar sua elaboração e execução, chamados de Princípios Orçamentários, salva as exceções estabelecidas na lei, são eles por via de regra: o princípio da exclusividade que proíbe dispositivos estranhos ao orçamento; o princípio da programação que conjuga a gestão e o orçamento; o princípio do equilíbrio orçamentário que impede as despesas ultrapassarem as receitas previstas; o princípio da anualidade ou periodicidade que estabelece limite temporal para o orçamento; o princípio da unidade que institui o orçamento como peça única de toda a estrutura fiscal; o princípio da universalidade que estabelece que toda receita e despesa deve estar incorporada no orçamento; o princípio da legalidade que exige sempre a observância da lei; o princípio da sinceridade que determina que o orçamento precisa ser o mais realístico possível; o princípio da clareza e inteligibilidade que ordena que o orçamento

seja de fácil compreensão; o princípio da publicidade que impõem a necessidade de publicização do orçamento; o princípio da flexibilidade que admite a possibilidade de ajuste na execução orçamentária; o princípio da especificação que determina que as autorizações legislativas para receitas e despesas ocorram em parcelas discriminadas; o princípio da não afetação que veda que receitas de impostos sejam vinculadas a órgão, fundo ou despesa; e o princípio da proibição de estorno que proíbe a transferência de recursos de uma dotação orçamentária para outra.

Diante de todo o exposto, é possível assumir que quando bem elaborado o orçamento público pode ser um importante instrumento político da alocação de recursos econômicos e sociais para a efetiva redução da distância entre as camadas sociais ao acesso a bens públicos. Para tanto é imprescindível que a contabilidade pública promova o correto controle da informação orçamentária para que se possa efetivar, por parte da sociedade, a fiscalização, o monitoramento e o controle das ações da gestão pública. Por fim, para melhor compreensão desse conceito de informação orçamentária se apresentará a seguir uma breve contextualização.

2.4 INFORMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA GESTÃO PÚBLICA

O orçamento anual após aprovado e sancionado, segue para sua escrituração no sistema de contabilidade pública, dando prosseguimento, assim, ao processo de execução orçamentária. Destaca Andrade (2017) que a execução orçamentária e financeira são peças indissociáveis e ocorrem simultaneamente, pois havendo a previsão orçamentária e não existindo o recurso financeiro a despesa não pode ser realizada, da mesma forma que havendo a disponibilidade do recurso financeiro, mas não tendo a previsão orçamentária a despesa, também, não poderá ser realizada.

Dessa forma, “os valores registrados no orçamento não podem sofrer alterações, a não ser quando expresso na própria Lei Orçamentária Anual ou em lei específica, por meio dos chamados créditos adicionais” (ANDRADE, 2017, p. 355) a fim de adequar a peça orçamentária a uma nova realidade surgida durante a execução do orçamento. Assim, são ditos créditos adicionais àquelas autorizações, prevista em lei, que visam corrigir ou amenizar despesas não computadas ou insuficientes dotadas no orçamento público. Estes por sua vez, se incorporam ao orçamento em execução, conforme Wilges (2006), através de três modalidades de créditos, são elas: os créditos suplementares, aqueles destinados ao reforço da dotação orçamentária; os créditos especiais, aqueles destinados às despesas sem dotação orçamentária;

e os créditos extraordinários, aqueles destinados a atender despesas urgentes e imprevistas decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A partir de Andrade (2017) e Wilges (2006), percebe-se que o princípio do equilíbrio orçamentário é pretendido desde a criação da Lei do Orçamento Público (BRASIL, Lei 4320/1964) e reafirmado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LRF – LC 101/2000). Para atingir este objetivo, os autores destacam que as leis dispõem sobre o equilíbrio das contas públicas através de metas de resultados entre receitas e despesas, a imposição de limites e condições para a renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, dívida consolidada e mobiliária, operação de crédito adicional, concessão de garantias e, ainda, a inscrição em restos a pagar.

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LRF – LC 101/2000), Andrade (2017) apresenta que os entes públicos ficaram obrigados a elaborar e publicar relatórios e anexos com o propósito de assegurar a transparência dos gastos, demonstrando para a sociedade a consecução das metas fiscais, assim como a observância dos limites legais. O autor ainda traz esses instrumentos e os conceitua, são eles: os anexos que compõem a elaboração do projeto de lei orçamentária anual que são respectivamente o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) que são eventos capazes de afetar as contas públicas e o Anexo de Metas Fiscais (AMF) que são as metas anuais descritas em valores correntes; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) que é o documento formado pelo balanço orçamentário, com o demonstrativo de execução das receitas e das despesas; e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) que é o documento que abrange informações referentes à consecução das metas fiscais e dos limites legais, além disso, sendo o último quadrimestre do mandato, este deverá apresentar também a disponibilidade de caixa e a inscrição em restos a pagar.

Por fim, vale destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LRF – LC 101/2000) incorpora uma mudança de paradigma na gestão pública brasileira ao responsabilizar penalmente (BRASIL – CP, Lei 10.028/2000) o administrador público que apresentar indícios de má gestão fiscal, orçamentária e financeira.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pretende-se, nesta seção, promover a compreensão de como se desenvolveu os procedimentos metodológicos adotados para alcançar os objetivos propostos por este estudo. Para tanto, ao longo da seção descreve-se a tipologia da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e a forma de tratamento desses para análise do estudo.

Este estudo se enquadra como uma pesquisa aplicada, devido ao seu caráter prático, de abordagem quali-quantitativa focada em um estudo de caso, uma vez que esse tipo pesquisa tende a salientar aspectos imensuráveis e mensuráveis do fenômeno estudado (POLIT; BECK; HUNGLER, 2004, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Além disso, aponta Gil (2007, apud GERHARDT e SILVEIRA, 2009) que a forma como se dá o estudo permite tipificá-lo como exploratório por haver uma imersão na temática do problema investigado. Nesse contexto, salienta-se que as primeiras impressões e noções sobre a temática do financiamento do serviço público local partiu de anotações e observações realizadas durante audiências públicas da Câmara Municipal de Vereadores, relativas à situação financeira do município de São Leopoldo/ RS, no ano de 2015.

Todavia, Alves-Mazzotti (2006, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009) a partir das características presentes na proposta deste estudo, explicita que é incontroverso que se pode determiná-lo como um estudo de caso, pois investiga o que há de mais particular no fenômeno ocorrido numa unidade bem definida, mesmo que posteriormente se evidencie semelhanças com outras situações. No caso desta pesquisa, se analisa se a gestão dos restos a pagar pela administração municipal de São Leopoldo/RS e como estas influenciaram o planejamento orçamentário e financeiro no período de 2014 a 2017.

De tal modo, durante o percurso do trabalho a pesquisa bibliográfica e documental foi uma aliada essencial, dada através da consulta a diversas publicações e legislações, para fundamentar teoricamente a compreensão dos restos a pagar e a sua forma de escrituração na contabilidade pública, assim como a leitura minuciosa das peças orçamentárias, no período em análise, para apreender as intenções das políticas públicas materializadas na priorização da alocação dos recursos municipais.

Percebe-se assim, que ambas as estratégias de pesquisa possuem o objetivo de acessar e aprimorar a compreensão sobre o assunto abordado. Diferenciando-se na medida em que na pesquisa bibliográfica, é realizada uma busca de estudos anteriores, geralmente publicados em artigos científicos ou livros (FONSECA, 2002 apud GERHARDT e SILVEIRA, 2009), já na análise de documentos, conforme Severino (2000, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009), é a técnica de identificação, levantamento, exploração de documentos fontes do objeto pesquisado e registro de informações retiradas nessas fontes que serão utilizadas no desenvolvimento do estudo.

Os instrumentos de coleta de dados constituem em si, parte essencial da ação de pesquisar, por isso descreve-se a seguir como os documentos e publicações contribuíram para a construção desse estudo.

Na elaboração do estudo foram analisados demonstrativos orçamentários e fiscais do período de 2014 a 2017, relativos aos restos a pagar do município de São Leopoldo/RS. Todos esses acessíveis através do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Leopoldo/RS e do Portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Também, em diversas situações durante a pesquisa foi necessário recorrer a buscas na *internet* para acessar a legislações pertinentes ao tema, assim como a publicações específicas referentes, sobretudo, a contabilidade pública.

Para realizar uma análise descritiva dos dados obtidos foi construída inicialmente a tabulação dos dados, por meio de quadros, tabelas e gráficos, e a seguir a triangulação entre as informações geradas pelas diferentes fontes e tipos de variáveis de pesquisa. Nas quais foram identificados os fatores que apresentaram maior relevância, tanto nos documentos referentes aos restos a pagar, quanto a bibliografia sobre a contabilidade pública. A partir disso, foi elaborada a análise e comparação das informações, com base em proposições fundamentadas, a fim de destacar as convergências e divergências que demonstrem a eficiência ou a ineficiência do planejamento orçamentário e fiscal do município de São Leopoldo/RS.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados do estudo foram expostos e discutidos nesta seção com intenção de analisar o impacto dos restos a pagar no orçamento público plurianual do período de 2014 a 2017 do município de São Leopoldo/ RS. Inicialmente, fez-se uma breve descrição do município. E, por fim, é discutida a gestão orçamentária e financeira a partir da análise dos dados e das práticas contábeis do município.

4.1 PANORAMA SOCIOECONÔMICO – CULTURAL DE SÃO LEOPOLDO/ RS

A fim de caracterizar o município objeto do estudo descreve-se que São Leopoldo está localizado na região conhecida como Vale do Rio dos Sinos no Estado do Rio Grande do Sul, fazendo parte da chamada Grande Porto Alegre. Segundo dados disponibilizados no Portal da Prefeitura[4] o município apresentava no último censo realizado em 2010 uma população de 214.087 habitantes, sendo desses 213.238 residentes urbanos e 849 residentes rurais. Ademais, a população estimada por esse censo com mais de 65 anos correspondia a 6,69% e a esperança de vida ao nascer na época era de 77 anos.

[4] Disponível em <http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>.

Em sua história o município teve seu desenvolvimento impulsionado no início do século XIX com a chegada dos primeiros imigrantes alemães que se somaram aos descendentes portugueses, negros e indígenas que promoviam os trabalhos nas fazendas. Os imigrantes superaram barreiras culturais, logísticas e da falta de recursos, transformando a região num expressivo cenário produtivo e comercial. Esse desenvolvimento conquistado ganhou reconhecimento estadual e nacional, justificando a segunda ferrovia e a segunda rodovia pavimentada do país, ligando o município à capital do Estado. A partir desta história de superação e conquistas, São Leopoldo recebeu, recentemente, o título de município Berço da Colonização Alemã no Brasil. Essa diversidade étnica da cidade propicia uma convivência religiosa e cultural com grande efeito sinergético sobre os empreendimentos locais.

A partir dos dados do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul[5] (MP-RS), Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser[6] **(**FEE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento[7] (PNUD) e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil[8] (Atlas Brasil) elaborou-se o seguinte quadro socioeconômico do município.

Quadro 1 – Indicadores sociais de São Leopoldo/ RS.

População Censitária (2010)	214.087	**População Residente Urbana** (2010)	213.238	**Eleitores**	164.141
		População Residente Rural (2010)	849		
Esperança de Vida ao Nascer (2010)	77 anos	População com mais de 65 anos (2010)			6,69 %
Índice de Desenvolvimento Humano					
IDHM (2010)	0,739	IDHM (2010) - RS	0,746		
Produto Interno Bruto - PIB (2013)		R$ 5.854.218,00			
Produto Interno Bruto Per Capita (2013)		R$ 25.958,75			
Renda Média Domiciliar Per Capita (2010)		R$ 925,45			
Das 21.782 famílias do Cadastro Único com menos de um salário mínimo, 6.934 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2014.					
Estrutura do Valor Adicionado ao PIB (2013)					
Agropecuária	0,06%	Indústria	28,78%	Serviços	71,16%
Renda, Pobreza e Desigualdade					
	1991	2000	2010		
Renda per capita	R$ 565,03	R$ 729,32	R$ 939,93		
Extremamente pobres	4,82 %	2,89 %	1,62 %		
Pobres	17,26 %	11,64 %	5,96 %		
Índice de Gini	0,55	0,54	0,53		
Instrução da População Adulta (2010)					
	1991	2000	2010		
Fundamental incompleto e analfabeto	9,15 %	5,11 %	3,81 %		
Fundamental incompleto e alfabetizado	56,72 %	52,33 %	39,47 %		
Fundamental completo e médio incompleto	12,69 %	15,12 %	17,60 %		
Médio completo e superior incompleto	14,23 %	19,67 %	28,62 %		
Superior completo	6,41 %	6,97 %	10,50 %		

Fonte: Elaborado a partir do MP-RS, FEE, PNUD e Atlas Brasil.

[5] Disponível em < https://www.mprs.mp.br/>.
[6] Disponível em < https://www.fee.rs.gov.br/>.
[7] Disponível em < http://www.br.undp.org/>.
[8] Disponível em < http://atlasbrasil.org.br/2013/>.

Deste modo, conforme as informações do Quadro 1, nota-se que São Leopoldo situa-se entre os principais PIBs do Estado do Rio Grande do Sul, possuindo um diversificado parque industrial, além de expressivo setor comercial e de serviços. Nos últimos anos a cidade figurou na listagem dos melhores lugares para se viver com índices, crescentemente, positivos na área da educação, saúde e renda. Vale ainda destacar que a cidade apresenta um forte polo de informática vinculado a Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Desde os primeiros anos da década de 1980, a que marcou o fim do regime militar e deu início ao período de transição para a redemocratização do país, a cidade de São Leopoldo/ RS viveu um processo que embora não constitua uma exceção no universo dos municípios brasileiros, pode ser considerado singular do ponto de vista político, por haver equilíbrio de permanência de certo grupo no poder. O que possibilitaria a consolidação de um projeto político de médio e longo prazo, por outro lado, a histórica polarização na gestão municipal entre partidos com programas antagônicos, acaba por promover um desmonte contínuo da estrutura político-programática construída.

Esse cenário político partidário resulta em externalidades, incompreensões, resistências e aderências no âmbito da comunidade e da administração local. Posto isso, a partir das eleições diretas para as prefeituras iniciadas em 1985 a gestão municipal teve os seguintes grupos políticos no poder: de 1986 a 1988 o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); de 1989 a 1992 o Partido Democrático Trabalhista (PDT); de 1993 a 2004 novamente o PMDB; de 2005 a 2012 o Partido dos Trabalhadores (PT); de 2013 a 2016 o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); e na gestão 2017 a 2020 novamente o PT.

4.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL DE SÃO LEOPOLDO/ RS

Notoriamente, a insuficiência e a ineficácia da gestão dos escassos recursos públicos impactam negativamente na promoção de políticas públicas e na oferta de serviços públicos com qualidade. Por essa razão é imprescindível que todo o cidadão assuma a responsabilidade social de acompanhar e fiscalizar como são realizados os gastos públicos e se estes estão atendendo as necessidades da população.

Para viabilizar o controle e a participação social da alocação dos recursos, as despesas públicas precisam estar autorizadas ou planejadas no orçamento público e este, por sua vez, deve equilibrar receitas e despesas, pactuando com a sociedade aquilo que deve ser prioridade. Assim sendo, através de uma tríade de leis orçamentárias inter-relacionadas é determinada a alocação de recursos pela gestão pública, onde nesse modelo o plano plurianual (PPA) estabelece a estratégia, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) delimita as

prioridades, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) define o orçamento anual propriamente dito. A execução desse orçamento pode ser acompanhada por intermédio dos Balanços Orçamentários, Financeiro e Patrimonial, dos anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal da administração pública.

Em suma, pode-se estabelecer que as despesas públicas transcorrem em três fases, são elas: o empenho que é a reserva dos recursos orçamentários; a liquidação que é a entrega para a administração pública do bem ou serviço; e o pagamento que é quando o credor recebe os valores correspondentes ao bem ou serviço prestado. A escrituração dessa movimentação financeira é padronizada para os diferentes entes públicos por meio da contabilidade pública.

Deste modo, conforme essas regras, quando as despesas constantes na LOA são empenhadas em 1 de janeiro, mas não são pagas até 31 de dezembro do ano corrente essas despesas são inscritas em restos a pagar. Sendo elas discriminadas em processadas, quando o credor entregou o bem ou serviço, e em não processadas, quando o credor ainda não entregou o bem ou serviço para a administração pública.

A inscrição das despesas empenhadas e liquidadas, mas não pagas é automática em restos a pagar. Já as despesas que foram empenhadas, mas que ainda não foram liquidadas e nem pagas para serem inscritas como restos a pagar precisam enquadrar-se numa das situações a seguir: está em curso a entrega do bem ou serviço; está no prazo contratado; ser interesse da administração pública; ser uma transferência para entidade pública ou privada; ser um compromisso assumido no exterior. Além disso, para que uma despesa seja inscrita em restos a pagar é necessário que haja disponibilidade de caixa, tenha a indicação do ordenador de despesa e que se cumpram os requisitos para empenho e liquidação.

Portanto, os restos a pagar são considerados despesas extra orçamentárias, isto é, não integram o orçamento corrente, pois são constituídos por recursos correspondentes a exercícios já encerrados. No entanto, integram a programação financeira do exercício em curso, pois geram obrigação de pagamento. Caso a inscrição de determinada despesa em resto a pagar seja cancelada, seu empenho também será cancelado, e ela somente poderá ser paga, mediante a reclamação do credor num outro exercício financeiro, na conta de dotação destinada a despesas de exercício anterior.

Realizada essa contextualização e recapitulação dos conceitos mais relevantes para a compreensão da temática abordada no trabalho, primeiramente, cabe analisar as peças orçamentárias sobre as receitas e despesas para o quadriênio 2014 – 2017.

Quadro 2 – Receitas e despesas orçamentárias do município de São Leopoldo/ RS.

Plano Plurianual					
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**Total**
Receita	R$ 847.609.969,00	R$ 891.233.022,00	R$ 917.252.483,00	R$ 890.684.991,00	R$ 3.546.780.465,00
Despesa	R$ 844.446.841,00	R$ 888.392.984,00	R$ 913.885.703,00	R$ 860.543.101,00	R$ 3.507.268.629,00
Saldo	R$ 3.163.128,00	R$ 2.840.038,00	R$ 3.366.780,00	R$ 30.141.890,00	R$ 39.511.836,00
Lei de Diretrizes Orçamentárias					
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**Total**
Receita	R$ 715.637.447,00	R$ 784.005.602,00	R$ 839.903.189,00	R$ 905.022.779,00	R$ 3.244.569.017,00
Despesa	R$ 752.807.835,00	R$ 756.151.013,00	R$ 835.196.101,00	R$ 905.022.779,00	R$ 3.249.177.728,00
Saldo	-R$ 37.170.388,00	R$ 27.854.589,00	R$ 4.707.088,00	R$ 0,00	-R$ 4.608.711,00
Lei Orçamentária Anual					
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**Total**
Receita	R$ 854.987.183,36	R$ 933.345.422,90	R$ 933.608.018,05	R$ 982.144.560,88	R$ 3.704.085.185,19
Despesa	R$ 854.987.183,36	R$ 933.345.422,90	R$ 933.608.018,05	R$ 982.144.560,88	R$ 3.704.085.185,19
Saldo	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00

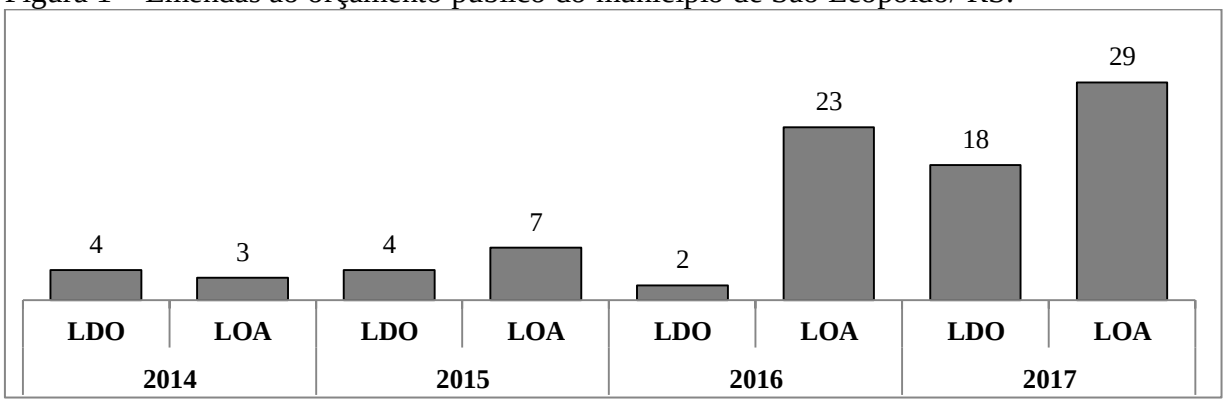
Fonte: Elaborado a partir das peças orçamentárias do período 2014 – 2017 de São Leopoldo/ RS.

A partir do Plano Plurianual exposto no Quadro 2 verifica-se que a receita consolidada projetada para o período de 2014 a 2017 foi de R$ 3.546.780.465,00, enquanto a despesa prevista foi de R$ 3.507.268.629,00, projetando um orçamento superavitário de R$ 39.511.836,00. Já, na Lei de Diretrizes Orçamentárias percebe-se que a receita arrecadada no período considerado foi de R$ 3.244.569.017,00, enquanto que a despesa realizada foi de R$ 3.249.177.728,00, apresentando um orçamento executado deficitário de R$ 4.608.711,00. Além disso, na Lei do Orçamento Anual encontra-se uma estimativa de receita e uma fixação de despesa coincidentes para esse quadriênio em R$ 3.704.085.185,19, indicando assim saldo final nulo.

É possível constatar a partir da discrepância dos valores apresentados que o PPA perdeu a sua capacidade de estabelecer um vínculo com a realidade e de construir um horizonte possível de médio prazo. Intui-se que um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que devido ao seu calendário de elaboração, o PPA não se sobrepõe nem a LDO e nem a LOA no seu primeiro exercício de vigência. Além disso, o último exercício de vigência do PPA corresponde ao primeiro ano do governo eleito subsequente. Sabe-se, que essa é uma estratégia para que haja certa continuidade de políticas públicas que foram priorizados na gestão anterior. No entanto, esse mecanismo não consegue garantir essa intenção, e isto se percebe ao verificar que a sua efetividade orçamentária ocorre apenas em seus dois anos intermediários, onde é possível apurar que há certa coincidência entre o orçamento previsto e o realizado.

Também, as constantes mudanças de governos, ideologicamente, antagônicos entre si, contribuem para tornar o plano plurianual num instrumento inadequado de planejamento estratégico das políticas públicas. Isto se nota no gráfico da Figura 1 a seguir, que traz o número de emendas ao orçamento nesse interstício.

Figura 1 – Emendas ao orçamento público do município de São Leopoldo/ RS.



Fonte: Elaborado a partir das peças orçamentárias do período 2014 – 2017 de São Leopoldo/ RS.

Ao analisar o gráfico da Figura 1, sem entrar na discussão pormenorizada do mérito das emendas ao orçamento municipal, é possível suscitar que as constantes revisões anuais, acrescidas ao todo das 90 emendas ao plano de investimento para o quadriênio, na prática visaram ampliar ou ainda adequar o PPA a um novo cenário político partidário ou ainda econômico. De qualquer forma, evidencia-se assim, ainda mais a incapacidade do PPA de programar eficientemente a alocação dos recursos públicos.

Diante desse cenário, cabe a LDO conciliar além dos interesses políticos partidários, também, fixar as possibilidades fiscais de investimentos para o próximo ano corrente. De fato, conforme é possível observar na Tabela 1 que se segue, a LDO assumiu esse papel ao estabelecer metas fiscais consoantes com a realidade do município.

Tabela 1 – Resultados primários e metas fiscais de São Leopoldo/ RS.

Resultados Primários					
Ano	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Total**
Receita	R$ 658.977.341,62	R$ 728.100.009,32	R$ 702.568.563,32	R$ 735.054.123,60	R$ 2.824.700.037,86
Despesa	R$ 714.902.428,92	R$ 746.958.872,60	R$ 757.050.111,73	R$ 774.458.974,12	R$ 2.993.370.387,37
Resultado	-R$ 55.925.087,30	-R$ 18.858.863,28	-R$ 54.481.548,41	-R$ 39.404.850,52	-R$ 168.670.349,51
Meta Fiscal	-R$ 76.113.750,73	-R$ 89.827.768,10	R$ 1.277.031,44	-R$ 60.962.630,22	-R$ 225.627.117,61
% sobre meta	73,48%	20,99%	-4266,27%	64,64%	74,76%

Fonte: Elaborado a partir do Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2014 a 2017.

Por meio, do resultado primário, que é dado pela diferença entre receitas e despesas que não sejam provenientes de juros, pode-se verificar se o governo obteve superávit ou déficit na sua execução financeira. Assim, analisando a Tabela 1, constata-se que a LDO projetou para o período um déficit fiscal de R$ 225.627.117,61, dos quais 74,76% foram integralizados de fato nesse período. Isto, por si só, já denota um total distanciamento da responsabilidade fiscal do gestor público, pois apesar de haver o crédito consignado na LOA, não há o recurso financeiro para o pagamento desse empenho.

Dada essa situação a administração pública precisa discriminar se houve ou não a liquidação do bem ou serviço. Assim, havendo a liquidação desse empenho esses valores devem ser inscritos em restos a pagar processados, caso a liquidação ainda não tenha sido realizada no exercício serão inscritas em restos a pagar não processados. Na Tabela 2 a seguir, tem-se a evolução dos restos a pagar no quadriênio considerado.

Tabela 2 – Evolução dos restos a pagar do município de São Leopoldo/ RS.

Ano	**Restos a Pagar Processados**		**Restos a Pagar Não Processados**		**Total**
	Exercícios Anteriores	Dezembro Anterior	Exercícios Anteriores	Dezembro Anterior	
2014	R$ 10.022.181,54	R$ 29.170.760,81	R$ 1.120.810,84	R$ 32.322.577,90	R$ 72.636.331,09
2015	R$ 7.558.527,37	R$ 57.897.460,35	R$ 9.922.713,51	R$ 22.519.392,68	R$ 97.898.093,91
2016	R$ 21.930.618,50	R$ 50.373.899,17	R$ 1.322.408,24	R$ 27.949.652,52	R$ 101.576.578,43
2017	R$ 25.060.864,36	R$ 73.591.747,81	R$ 1.349.750,42	R$ 5.327.787,82	R$ 105.330.150,41

Fonte: Elaborado a partir do Anexo 7 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2014 a 2017.

Com base nos dados apresentados na Tabela 2, verifica-se que os valores inscritos nos restos a pagar em 2015 superaram o ano anterior em 34,78%, já nos anos subsequentes se mantiveram os aumentos, no entanto, de forma mais discreta, respectivamente, 3,76% e 3,70%. Mesmo assim, se percebe que anualmente os valores inscritos em restos a pagar nesse período são bastante significativos, sobretudo, no ano de 2015 cujo aumento coincide com o agravamento da crise econômica que assolou o país. Assim, para melhor compreender a evolução desses restos a pagar, na Tabela 3 se descreve os valores que foram pagos, cancelados e o saldo restante.

Tabela 3 – Situação dos restos a pagar do município de São Leopoldo/ RS.

Ano	**Restos a Pagar Processados**			**Restos a Pagar Não Processados**		
	Pagos	Cancelados	Saldo	Pagos	Cancelados	Saldo
2014	R$ 28.371.716,50	R$ 3.750.673,98	R$ 7.070.551,87	R$ 19.756.761,53	R$ 3.275.938,20	R$ 10.410.689,01
2015	R$ 45.760.912,89	R$ 1.714.922,37	R$ 17.980.152,46	R$ 11.872.180,33	R$ 15.297.051,58	R$ 5.212.874,28
2016	R$ 28.455.056,25	R$ 20.130.330,62	R$ 23.719.130,80	R$ 15.833.365,73	R$ 10.747.211,05	R$ 2.691.483,98
2017	R$ 50.662.565,40	R$ 21.010.780,86	R$ 26.979.265,91	R$ 3.401.376,65	R$ 2.458.685,02	R$ 817.476,57

Fonte: Elaborado a partir do Anexo 7 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2014 a 2017.

A partir da Tabela 3 é possível fazer algumas considerações, inicialmente, percebe-se no quadriênio que 54,09% dos restos a pagar foram pagos, 20,77% foram cancelados e 25,14% ficaram como saldo a pagar. Analisando da mesma forma cada uma das classificações dos restos a pagar, nota-se que dos não processados 49,98% foram pagos, 31,22% foram cancelados e 18,80% ficaram como saldo a pagar. Já, no que se refere aos restos a pagar processados nota-se uma prática estranha aos preceitos da contabilidade pública, a de cancelar restos a pagar processados. Pois, nesse caso específico o bem ou serviço já foi entregue para a administração pública e o seu cancelamento gera, consequentemente, o anulamento do empenho que estava reservado para esse credor, implicando assim, na espera de nova dotação orçamentária.

Ao investigar essa prática observou-se que esta encontra amparo legal no Decreto-Lei 20.910/1932 e no Decreto-Lei 4.597/1942, que dispõem ambos sobre a prescrição das dívidas passivas da administração pública. Os decretos estabelecem que o tempo prescricional dos restos a pagar é de cinco anos e, sendo esta prescrição interrompida, observando o limite de uma única vez, provoca um novo prazo prescricional de dois anos e meio para o seu pagamento (BRASIL, 1932, 1942). Assim, constata-se que o cancelamento dos restos a pagar, tanto os processados como os não processados, faz perdurar o direito de pagamento desses credores por um período de até sete anos e meio.

Na prática, esse fato atende, sobretudo, aos interesses dos gestores públicos que garantem, com essa manobra contábil, mais espaço fiscal para novos empenhos e quiçá postergam essa obrigatoriedade de pagamento para outra gestão. Para melhor compreender esse cenário segue a Tabela 4, com os respectivos percentuais dos restos a pagar relativos às despesas empenhadas para os exercícios do quadriênio.

Tabela 4 – Inscrições de restos a pagar sobre os empenhos de São Leopoldo/ RS.

Ano	**Empenhos**	**Restos a Pagar Processados**			**Total**	**Restos a Pagar Não Processados**			**Total**
		Pagos	Cancelados	Saldo		Pagos	Cancelados	Saldo	
2014	R$ 786.167.860,43	3,61%	0,48%	0,90%	4,99%	2,51%	0,42%	1,32%	4,25%
2015	R$ 821.371.475,01	5,57%	0,21%	2,19%	7,97%	1,45%	1,86%	0,63%	3,94%
2016	R$ 851.077.888,84	3,34%	2,37%	2,79%	8,50%	1,86%	1,26%	0,32%	3,44%
2017	R$ 869.903.150,16	5,82%	2,42%	3,10%	11,34%	0,39%	0,28%	0,09%	0,77%
Total	R$ 3.328.520.374,44	4,60%	1,40%	2,28%	8,28%	1,53%	0,95%	0,57%	3,06%

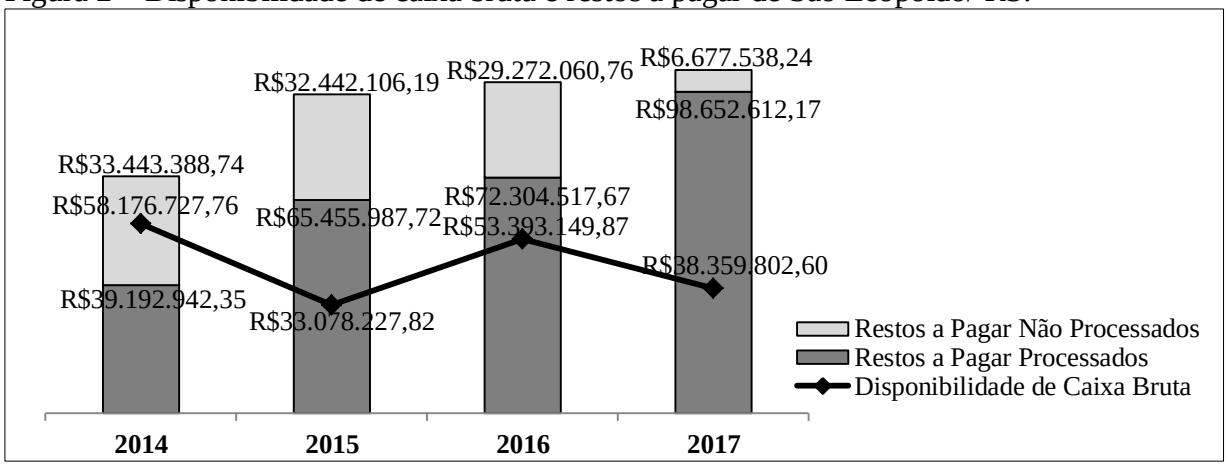
Fonte: Elaborado a partir dos Anexos 2 e 7 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2014 a 2017.

A Tabela 4 demonstra que, com relação às despesas empenhadas, a inscrição dos restos a pagar no período representou 11,34%, sendo que desses 6,13% foram pagos, 2,35%

foram cancelados e 2,85% ficaram de saldo a pagar. Analisando esses dados é possível suscitar que a inscrição de parte do empenho em resto a pagar se deve a uma manobra contábil para contrapor a falta de recursos financeiros, pois no período apenas 0,95% dos bens ou serviços contratados não foram entregues para a administração pública.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal alerta que o gestor público não pode contrair obrigações de despesa sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (BRASIL, 2000). Assim, o gráfico da Figura 2 a seguir, apresenta uma comparação entre a disponibilidade financeira (caixa bruta) e a inscrição de restos a pagar para o período.

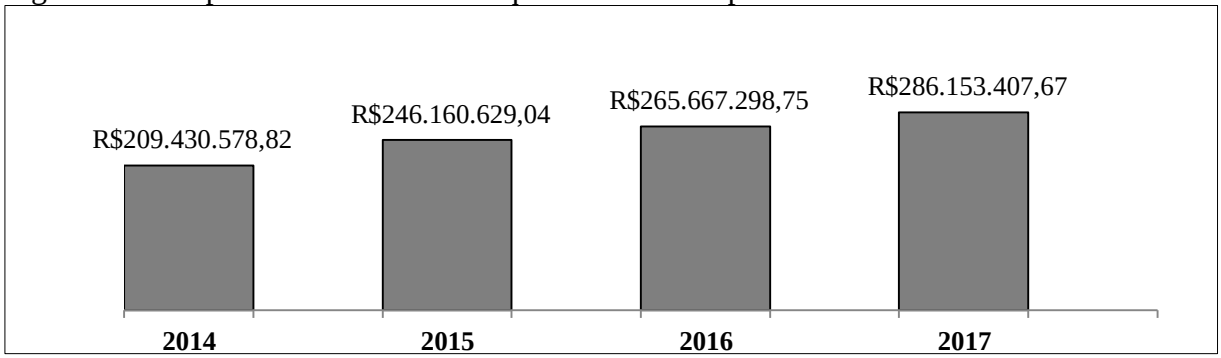
Figura 2 – Disponibilidade de caixa bruta e restos a pagar de São Leopoldo/ RS.



Fonte: Elaborado a partir dos Anexos 5 e 7 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2014 a 2017.

Dos dados expostos no gráfico da Figura 2, é possível depreender que não foram observados todos os critérios necessários para a inscrição como resto a pagar, pois não havia a devida disponibilidade de caixa para este fim. Como resultado dessas operações contábeis criativas pode-se intuir que geram um passivo de difícil equalização por parte da administração pública. Nesse sentido, o gráfico da Figura 3 a seguir, apresenta o comportamento da dívida líquida, que evidencia a disponibilidade financeira do município no quadriênio considerado.

Figura 3 – Comportamento da dívida líquida de São Leopoldo/ RS.



Fonte: Elaborado a partir do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do quadriênio 2014 – 2017.

Nota-se a partir do gráfico da Figura 3 uma tendência discreta, mas contínua de endividamento por parte da administração pública. Todavia, no que se refere ao limite máximo de 120% sobre a receita anual estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal o município está operando abaixo do limite legal, apresentando um endividamento médio nesse quadriênio de 45,56%, conforme o Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal.

Por fim, pode-se constatar a partir das análises realizadas que a negligência com a construção do orçamento e, ainda, as práticas criativas de escrituração contábil certamente foram fatores que contribuíram para a falta de credibilidade da execução orçamentária e fiscal, para a disfunção da finalidade dos restos a pagar, além do aumento da dívida pública do município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na contemporaneidade a participação e o controle da sociedade na predeterminação das prioridades da gestão pública se categorizam como um direito e um dever de todo o cidadão. Nessa seara, o orçamento público se apresenta como o instrumento capaz de representar, através da alocação dos recursos públicos, quais são as políticas públicas que melhor transubstanciam o desejo da população. Todavia, para isso é necessário que tanto o poder público quanto a cidadania se comprometam com uma corresponsabilidade crítica e ativa, diante das demandas sociais mais urgentes.

Dessa forma, o orçamento público através da racionalidade contábil, que limita o poder de atuação do Estado a sua capacidade de financiá-la, convida os múltiplos atores representantes do mais diversos interesses político-sociais ao consenso. E, é diante dessa arena de disputas que emerge a relevância da contabilidade pública, pois por meio do seu caráter normativo condiciona a administração pública ao cumprimento daquilo que foi acordado com a sociedade. Para tanto, criou-se um extenso arcabouço legal para garantir que a gestão pública atue dentro dos limites orçamentários e fiscais, responsabilizando inclusive penalmente os gestores que não as observarem.

De imediato, percebe-se ao analisar as peças orçamentárias que apesar das restrições de ordem legal, por vezes estas são atravessadas por interesses político-partidários. Sobretudo, na ocasião em que um novo grupo político assume, pois este quer rapidamente estabelecer a sua agenda programática. Além disso, os complexos relatórios da execução orçamentária e financeira ao invés de colaborarem com a transparência fiscal parecem ocultar mais do que evidenciar os gastos da administração pública.

Constata-se, que tais fatos impõem grandes dificuldades ao cidadão de acompanhar e avaliar como estão sendo alocados os recursos públicos. Contudo, é preciso reconhecer que mesmo sendo, por vezes, ininteligível toda a informação orçamentária e financeira estava acessível no portal da transparência tanto do município quanto do tribunal de contas do estado.

Ademais, vale mencionar que as interferências políticas e as manobras fiscais contribuíram fortemente para reduzir a capacidade do orçamento público de retratar um planejamento de médio prazo realístico, assim como a credibilidade da contabilidade pública de demonstrar com transparência as contas públicas. Nota-se assim, que essas práticas, especialmente, o condicionamento do pagamento dos restos a pagar a um futuro sempre remoto, comprometeram consideravelmente a possibilidade de a gestão pública realizar investimentos que vão além daqueles inerentes ao funcionamento da máquina pública.

Portanto, evidencia-se a necessidade da sociedade estar constantemente repensando a gestão das finanças públicas, a fim de garantir sua devida eficiência, eficácia, efetividade e transparência. Por fim, espera-se que o estudo possa suscitar a reflexão a respeito da temática abordada, pois por consequência de seu caráter multidisciplinar as finanças públicas podem ser amplamente e diferentemente exploradas no âmbito da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 jan 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. **Regula a prescrição quinquenal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.597, de 19 de agosto de 1942. **Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda ùblica e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4597.htm>. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 03 jan 2018.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. **Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 04 jan 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 jan 2018.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 06 jan 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/ Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.** – 7. Ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicada à Federação, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: 05 jan 2018.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 07 jan 2018.

GONÇALVES, Carlos; GUIMARÃES, Bernardo. **Economia sem truques: o mundo a partir das escolhas de cada um**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <http://ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros_UEPB_053_2012/01-teorias%20da%20administra%E7%E3o%20publica/livro%20grafica%20TGAPublica.pdf >. Acesso em: 21 jan 2018.

SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história**. São Paulo: Portfolio – Penguin, 2016.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011. Disponível em: <https://canalcederj.cecierj.edu.br/012016/3c998b7d0cc25fcc113fade9d5def710.pdf>. Acesso em: 22 jan 2018.

WILGES, Ilmo José. **Finanças públicas: orçamento e direito financeiro para cursos e concursos**. – 2. ed. – Porto Alegre: AGE, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (Iceac)
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL- ead
POLO NOVO HAMBURGO

GERENCIAMENTO DAS PARTES INTERESSADAS NO PROJETO DE PLANIFICAÇÃO DA ATENÇÃO À SAÚDE DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Mara Elis Ferreira Fredes[1]- Especializanda

Prof. Samuel Vinicius Bonato[2]- Orientador

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo analisar o processo de identificação das partes interessadas no projeto de "Planificação da Atenção à Saúde/RS", conforme descrito no Guia PMBOK 5ª Ed.(2013), contemplando as etapas da identificação das partes interessadas, a influência que cada uma delas exerce sobre o projeto, assim como propor estratégias para o gerenciamento do engajamento das partes interessadas. O gerenciamento das partes interessadas constitui-se numa das etapas mais importantes no gerenciamento de projetos, pois as partes interessadas, podem impactar de forma positiva ou negativa no resultado do projeto, sendo portanto essencial que todo projeto contemple um plano de gerenciamento das partes interessadas, que faz parte do plano de gerenciamento do projeto. A identificação e análise das partes interessadas, o gerenciamento do engajamento das partes interessados é um processo dinâmico, que sofre alterações durante o ciclo de vida do projeto, e portanto deve ser reavaliado constantemente, através do controle e monitoramento do engajamento das partes interessadas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, onde o autor busca inferir os conceitos teóricos apresentados na pesquisa documental e bibliográfica para aplicar no projeto de planificação.

Palavras- chave: gerenciamento de projetos, PMBOK@, partes interessadas no projeto, Planificação da Atenção à Saúde.

ABSTRACT

This article has as objective to analyze the identification process of people interested in "Planificação da Atenção à Saúde/RS" Project, as described in PMBOK Guide 5. Ed (2013), contemplating the stages of identification of interested parties, the influence that each exercises on the project, as well as proposing strategies to manage the engagement of interested parties. The management of interested parties is constituted in one of the most important stages on project management, as the interested parties may impact positively or negatively on project results, thus being essential that every project contain a management plan for interested parties, which integrates the management plan for the whole project. The identification and analysis of interested parties, the management of interested parties engagement is a dynamic process, that suffers changes through the project life cycle, and thus should be constantly reavalited, through control and monitoring of interested parties engagement. The research is qualitative based, of exploratory character, where the author aims to infer the theorical concepts of documental and bibliographical research into the planification project.

Keywords: Project management, Project management body of knowledge, Stakeholders, health care planning

1-INTRODUÇÃO

A Gestão Pública vem assumindo cada vez mais importância, em virtude das inúmeras demandas que os projetos sociais, culturais, econômicos assumem no desenvolvimento das organizações públicas, que primam pela eficiência e eficácia, fundamentais no planejamento dos gestores públicos.

O planejamento é fundamental para o sucesso das organizações, e mais do que simplesmente ser uma elaboração mental ou que contemple somente os resultados a serem alcançados, precisa utilizar-se de instrumentais, como planos operativos ou projetos para detalhar e instrumentalizar todas as etapas a serem acompanhadas. A utilização desses instrumentos permitem aos gestores públicos organizarem a gestão, de forma a atingir os objetivos propostos pela administração pública.

O simples fato de termos um planejamento bem feito, que resultem em planos e projetos bem elaborados, não é suficiente para que os objetivos sejam alcançados. Martins (2014) descreve o projeto como “alavanca para o bom gerenciamento dos resultados, as principais necessidades dos negócios, os objetivos dos clientes.” (MARTINS. 2014.p,11).

Portanto, é preciso torná-los instrumentos de trabalho, que acompanhem o cotidiano das organizações, que sejam revisados periodicamente, que tenham uma equipe gestora responsável pelo acompanhamento, que todas as interferências positivas ou negativas sejam previstas, e todas as pessoas que possam de alguma forma contribuir para o sucesso ou o fracasso do projeto sejam identificadas, de acordo com o “Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos”,(Guia PMBOK,5ª ED.2013), é preciso que ocorra o gerenciamento adequado dos projetos e consequentemente de todas as suas partes.

O PMBOK (2013) define o gerenciamento de projetos como a “ aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos”.

O gerenciamento de projetos é tão importante no setor público quanto na iniciativa privada, apesar de atenderem objetivos diferentes na sua maioria, a busca por melhoria da qualidade, eficiência e efetividade são metas fundamentais, sendo portanto, necessário clareza nos desafios a serem enfrentados tanto na criação, quanto na implementação de projetos. Segundo Lopes (2011) os gestores públicos serão cada vez mais desafiados a reorganizar processos, reduzir custos, administrar o tempo e ainda atender os requisitos de qualidade, meio ambiente, segurança e responsabilidade social impostos pela sociedade moderna.

O setor público passou a adotar modelos de gestão que adotem estratégias capazes de promover melhorias nos processos de governança, porém existem muitos fatores de risco e, são muitas as pessoas envolvidas direta ou indiretamente no sucesso do projeto, daí que não é suficiente elaborar um projeto sem gerenciar todas as partes, sendo que as partes interessadas são essenciais, pois, podem contribuir positivamente ou negativamente na execução do projeto e dessa forma no resultado a ser alcançado. Um projeto não atende a um só interesse, para Ricardi

(2013) “um projeto é uma verdadeira guerra de interesses. Descobrir desde o começo como gerenciar esses interesses é a chave para o sucesso”.

O Gerenciamento das partes Interessadas é uma das áreas de conhecimento do Guia PMBOK@ (5ª Ed. 2013), responsável por identificar as partes interessadas, priorizá-las e desenvolver estratégias para superar suas resistências e aumentar seu engajamento. Além de executar essas estratégias, deve monitorar as partes interessadas de modo a garantir seu engajamento em todo o projeto. (MONTES. 2018)

Evidencia-se que o gerenciamento das partes interessadas é parte essencial em todos os projetos e, a partir da compreensão da sua relevância, deve ser considerado inclusive quando tratam-se de projetos do setor público, embora muitas vezes seja desconsiderado e, daí que muitos projetos do setor público não chegam aos resultados esperados.

Considerando-se a importância que diversos autores atribuem ao gerenciamento das partes interessadas nos projetos, tais como: Bourne & Walter (2005) que citam que o sucesso ou o fracasso de um projeto está relacionado à atuação dos *stakeholders* sobre o valor criado pelo projeto e a natureza do relacionamento com a equipe do projeto. Também Helman (2006) quando coloca que um projeto terá sucesso se atender às expectativas das partes interessadas *(stakholders)* e Solberg (2011) que atribuí ao gerenciamento das partes interessadas a probabilidade de sucesso do projeto, pois reduz e elimina barreiras não técnicas e obstáculos, assim Dias (2016) enfatiza a necessidade de garantir o gerenciamento e engajamento dos *stakeholders* no desenvolvimento de projetos.

Considerando a importância atribuída pelos diversos autores citados, ao gerenciamento das partes interessadas na gestão de projetos, tanto no setor privado, quanto no setor público e a ênfase atribuída pelo Guia PMBOk na 5ª versão (2013), esse artigo tem por objetivo analisar o projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” proposto pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul.

O projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” trata-se de um projeto estratégico de organização do modelo de saúde pública para o Estado do Rio

Grande do Sul (RS), para atender as diretrizes constantes do Plano Estadual de Saúde (PES 2016-2019). Devido a sua abrangência e a sua complexidade envolve um número elevado de pessoas, com diferentes influências, interesses, poder e capacidade de impactarem no resultado do projeto, tornando fundamental a identificação de quem são esses atores, qual relação estabelecem com os objetivos do projeto e, como deveria ocorrer o seu gerenciamento.

O estudo justifica-se pela importância do gerenciamento das partes interessadas no projeto de "Planificação da Atenção à Saúde" visto que envolve muitos atores com interesses diversos, grande número de gestores públicos, com intenções e visões políticas diferentes, que devem contribuir para a efetivação do projeto, contribuindo para que o RS possa implantar um modelo de atenção à saúde que responda aos objetivos do Planejamento do Governo ou pode ser inviabilizado se as forças contrárias, devido ao não gerenciamento das partes interessadas, com a eliminação dos aspectos negativos, possam impedir que o projeto seja realizado, ou, não chegue aos resultados esperados.

Considerando que o projeto de "Planificação da Atenção à Saúde/RS" não apresenta um Plano de gerenciamento das partes interessadas, apesar de constituir-se como área fundamental para o sucesso de projeto, esse estudo tem por objetivo identificar as partes interessadas, o poder e a influência de cada uma delas, assim como a capacidade de impactarem no sucesso do projeto.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gerenciamento das Partes Interessadas no Projeto

O Gerenciamento das partes interessadas do projeto inclui os processos para identificar todas as pessoas, grupos ou organizações que podem impactar ou serem impactados pelo projeto, analisar as expectativas das partes interessadas e seu impacto no projeto, e desenvolver estratégias de gerenciamento apropriadas para o engajamento eficaz das partes interessadas nas decisões e execuções do projeto. (PMBOK.5ª Ed.2013)

O gerenciamento das partes interessadas no projeto é considerado uma das principais áreas do conhecimento de gerenciamento de projetos tratados no PMBOK. Representa uma das etapas mais importantes para a garantia do sucesso do projeto.

As partes interessadas no projeto ou *stakeholders* podem ser responsáveis tanto pelo êxito quanto pelo fracasso de um projeto. Mesmo que todas as entregas sejam concretizadas e os objetivos sejam atendidos, se as principais partes interessadas não ficarem satisfeitas, nada vai adiantar. (HELDMAN.2006) Portanto, não são considerados somente o alcance dos resultados no projeto, mas como esses foram percebidos pelas principais partes interessadas. A satisfação das partes interessadas deve ser gerenciada como um objetivo essencial do projeto. (PMBOK.5ª. Ed.2013)

Heldman (2006) afirma que é interessante conhecer as partes interessadas o mais cedo possível no projeto, assim a influência de cada grupo ou ator é identificada desde o início. Para gerir os *Stakeholders* é necessário identificar suas influências no projeto e compreender suas expectativas, necessidade e aspirações.

Para o adequado gerenciamento das partes interessadas é preciso que sejam adotados métodos que permitam a identificação do maior número possível de partes interessadas, sejam pessoas ou grupos e a partir daí classificar a importância de cada um deles para a importância do andamento do projeto.

O Guia PMBOK 5ª Ed (2013) no capítulo 13 trata do Gerenciamento das partes Interessadas no projeto e descreve as ações necessárias para a sua execução, sendo elas, primeiramente identificar as partes interessadas, priorizá-las e desenvolver estratégias para quebrar suas resistências e aumentar seu engajamento em todo o projeto. (MONTES. 2018)

O Gerenciamento das partes interessadas é parte essencial em todos os projetos, e a partir da compreensão da sua relevância é que os gestores públicos tem aplicado nos projetos que envolvem a administração pública e, que quando negligenciados, tem resultado num número elevado de projetos que não são efetivados.

Cabe ressaltar que as partes interessadas, podem ser indivíduos, grupos ou organizações, que segundo Macêdo (2014) pode afetar ou pode ser afetado por ou pode perceber que será afetado por uma decisão, atividade ou resultado de um projeto.

Conforme Dias (2016) em um estudo de Chaves, Oikawa, Galegale e Azevedo (2013) 95%dos entrevistados colocaram da importância do gerenciamento das partes interessadas na implantação de projetos as organizações. A forma e a profundidade da gestão dos stakeholders depende muito da percepção de sua importância no projeto, em função do seu contexto e do tamanho do projeto. (DIAS. 2016). Muitas vezes essa influência é relegada em função de outros dados, como recursos e estrutura.

A identificação das partes interessadas é relevante durante todas as etapas do projeto, que segundo Macêdo (2017) normalmente no início do projeto as partes interessadas podem ter um grau maior de influência, e o nível de influência diminuir conforme o projeto avança. Deve ocorrer durante todo o projeto porque é um processo dinâmico e deve responder as mudanças para manter a viabilidade.

Todos os projetos tem partes interessadas, embora em muitos deles não é realizado um adequado levantamento, principalmente na parte inicial, muitas vezes sendo considerados no decorrer do projeto, devido a influência que podem oferecer e passar a causar entraves ao desenvolvimento do projeto. O PMBOK (2013) diz que identificar e gerenciar as partes interessadas no projeto pode fazer a diferença entre o êxito e o fracasso do projeto.

Segundo o PMBOK 5ª Ed.(2013) para o adequado gerenciamento das partes interessadas é importante considerar o processo de comunicação contínuo, de forma a entender suas necessidades e expectativas, que podem sofrer alterações ao longo do projeto, manter as partes interessadas atualizadas, abordando as questões conforme elas ocorram, gerenciando os interesses conflitantes e incentivando o comprometimento das partes interessadas com as decisões e atividades do projeto.

2.2 PMBOK e o Gerenciamento das Partes Interessadas

O processo de Gerenciamento das partes interessadas conforme o Guia PMBOK, envolve quatro macroprocessos, que são assim descritos: Identificar as partes interessadas, planejar o gerenciamento das partes interessadas, gerenciar o engajamento das partes interessadas e controlar o engajamento das partes interessadas.

2.2.1 Identificar as partes Interessadas: o processo de identificar pessoas, grupos ou organizações que podem impactar ou serem impactados por uma decisão, atividade ou resultado do projeto e analisar e documentar informações relevantes relativas aos seus interesses, nível de engajamento, interdependências, influência, e seu impacto potencial no êxito do projeto. (PMBOK, 5ª Ed.2013)

Refere-se a atividade de identificação e avaliação do impacto que produzem ou sofrem no projeto. Requer a necessidade de documentar a influência de cada uma e seus respectivos interesses, de que forma se engajam no projeto e de que forma impactam nesse.

2.2.2 Planejar o gerenciamento das partes interessadas: o processo de desenvolver estratégias apropriadas de gerenciamento para engajar as partes interessadas de maneira eficaz no decorrer de todo o ciclo de vida do projeto , com base da análise de suas necessidades, interesses, e impacto potencial no sucesso do projeto. (PMBOK. 5ª ED.2013)

A estratégia para gerir os *stakeholders* deve considerar possibilidades de engajá-los e garantir que todos os aspectos identificados possam apresentar uma resposta, pois do contrário podem impactar negativamente no projeto.

2.2.3 Gerenciar o engajamento das partes interessadas: o processo de se comunicar e trabalhar com as partes interessadas para atender às suas necessidades/expectativas deles, abordar as questões à medida que elas ocorrem, e incentivar o engajamento apropriado das partes interessadas nas atividades do projeto, no decorrer de todo o ciclo de vida do projeto. (PMBOK 5ª Ed. 2013)

Etapa determinada pelo plano de comunicação apropriado e direcionado para os *stakeholders,* que além de informar, manter atualizado também tem a capacidade de influenciar, mantendo o interesse no projeto.

2.2.4 Controlar o engajamento das partes interessadas: o processo de monitorar os relacionamentos das partes interessadas do projeto em geral, e ajustar as estratégias e planos para o engajamento das partes interessadas. (PMBOK 5ª Ed. 2013)

Fundamentalmente contempla o processo de monitoramento, de acompanhamento das partes interessadas, permitindo que se façam os ajustes necessários, de forma a atender todos os itens.

2.3 Como identificar as partes interessadas no projeto

Identificar as partes interessadas permite estabelecer um direcionamento para cada uma delas.

O Guia PMBOK (2013) identifica nesse processo as entradas, que se caracterizam: termo de abertura do projeto, documentos de aquisição, fatores ambientais da empresa, tais como a cultura e estrutura da organização, padrões governamentais ou do setor e tendências globais, regionais ou locais, e práticas ou hábitos, além de ativos de processos organizacionais, que sirvam de modelos, ou de registros de partes interessadas em projetos anteriores.

Para realizar a análise das partes interessadas é preciso escolher uma boa técnica/ferramenta de identificação, pois isso garante que o maior número de partes envolvidas no projeto, sejam identificadas desde o início do projeto, e permitindo que novos atores que são percebidos no decorrer do projeto sejam identificados, atendendo para a manutenção do gerenciamento adequado das partes interessadas no projeto.

Macêdo (2014) coloca da importância de utilizar uma técnica de coleta e análise sistemática de informações quantitativas e qualitativas para determinar quais interesses devem ser considerados durante o projeto. As técnicas visam identificar os interesses, as expectativas e a influência das partes interessadas e determinam o relacionamento das partes interessadas com a finalidade do projeto.

O gerente do projeto e sua equipe compete o contato com as partes interessadas de forma a realizar o levantamento das informações relevantes ao

projeto. Aquelas que ocupam papéis gerenciais ou que estão diretamente ligadas ao projeto são mais facilmente identificadas, mas outras requerem entrevistas, para verificar o seu interesse e influência.

Podemos exemplificar, utilizando algumas questões que podem ser realizadas para o levantamento do diagnóstico, tais como: - analisar se a parte é favorável ao projeto, -se o considera importante,- se percebe alguma interferência do projeto que possa beneficiá-la ou causar prejuízo, -determinar qual o grau de relação com o projeto,- qual o nível de influência na organização, - seu interesse em participar do projeto e outras questões que devem ser adaptadas conforme o objetivo do projeto.

Segundo Macêdo (2014) a identificação das partes interessadas requer além da identificação, também coletar dados que evidenciem seus interesses e expectativas com o projeto, que determinem o grau de influência e o impacto que podem gerar no desenvolvimento do projeto.

O guia PMBOK (2013) apresenta o modelo classificatório para análise das partes interessadas:

1- Grau de poder/interesse, que agrupa as partes interessadas com base no seu nível de autoridade (poder) e seu nível de preocupação (interesse) em relação aos resultados do projeto;
2- Grau de poder/influência, que agrupa as partes interessadas com base do seu nível de autoridade (poder)e no seu engajamento ativo (influência) no projeto;
3- Grau de influência/impacto, que agrupa as partes interessadas com base no seu engajamento ativo (Influência) no projeto e na sua habilidade de efetuar mudanças no planejamento ou na execução do projeto (impacto); e
4- Modelo de relevância, que descreve os tipos de partes interessadas com base no seu poder (capacidade de impor sua vontade), na urgência (necessidade de atenção imediata) e na legitimidade (seu envolvimento é apropriado).

Determinando o grau de interesse, poder, influência é possível perceber o grau de impacto que podem causar ao projeto. Como no modelo de representação de grau poder/interesse, constante do PMBOK (2013)

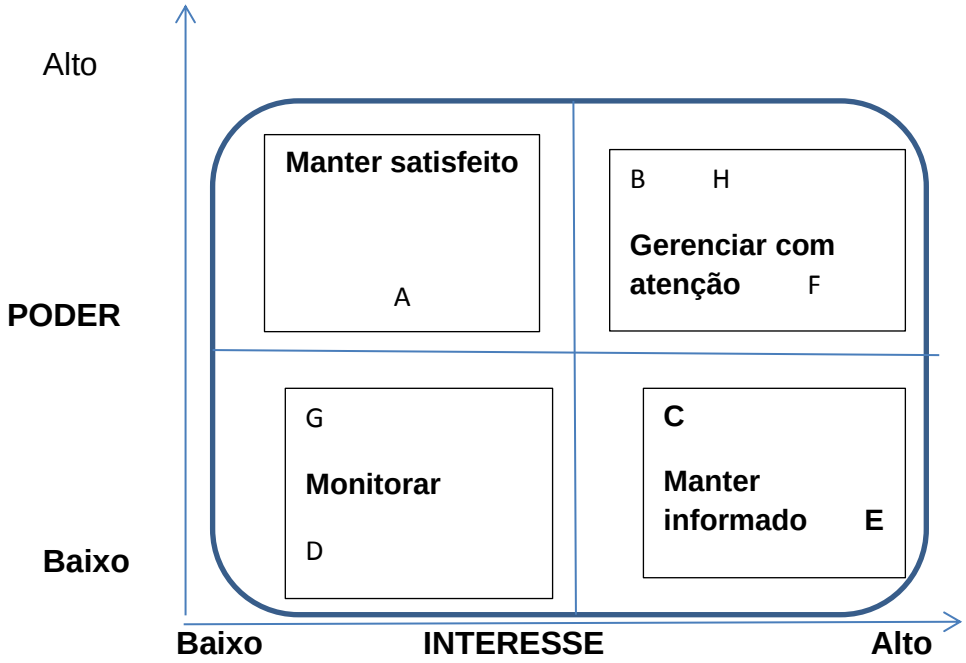


Figura 1- Exemplo de rede poder/interesse com as partes interessadas
Fonte: PMBOK (2013)/ modelo adaptado.

A elaboração da lista das partes interessadas deve ser feita de forma a englobar o maior número de representações que possam causar algum impacto no projeto, sendo conveniente para isso ouvir a opinião de pessoas e grupos envolvidos no projeto.

O registro das partes interessadas é fundamental. Segundo o PMBOK (2013) devem conter as informações de identificação, as informações de avaliação e a classificação das partes interessadas se interna ou externa e se caracterizam por ser de apoio, neutras ou resistentes.

A identificação das partes interessadas é fundamental, mas não suficiente para o sucesso do projeto, é preciso que sejam organizadas técnicas com o objetivo de gerenciar as partes durante a execução dos projetos. Para o adequado

gerenciamento torna-se necessário o levantamento através de reuniões com as equipes que colaboram na execução do projeto ou o uso de técnicas analíticas.

2.4 Como gerenciar as partes interessadas

O gerenciamento das partes interessadas deve ocorrer no início do projeto e deve ser revisitado a cada fase do projeto.

Arruda e Castro (2016) o gerenciamento das partes interessadas tem o objetivo de analisar as expectativas das partes interessadas e seu impacto no projeto, e desenvolver estratégias de gerenciamento apropriadas para o engajamento eficaz das partes interessadas nas decisões e execução do projeto.

O Guia PMBOK (2013) esclarece que o gerenciamento das partes interessadas significa mais do que melhorar as comunicações e requer mais que gerenciar uma equipe, pois envolve a criação e manutenção de relacionamentos entre a equipe do projeto e as partes interessadas, com o objetivo de satisfazer suas respectivas necessidades e requisitos dentro dos limites do projeto.

É preciso criar um plano de gerenciamento das partes interessadas, que possa servir para acompanhamento e monitoramento do projeto.

2.4.1 Técnicas Analíticas

Na identificação das partes interessadas e o eficiente gerenciamento das mesmas são necessárias técnicas analíticas que tenham por objetivo não só a identificação, mas a mensuração do grau de envolvimento e de influência de cada uma das partes.

PMBOK (2013) o nível de engajamento atual de todas as partes interessadas deve ser comparado com os níveis de envolvimento planejados requeridos para a conclusão bem sucedida do projeto.

O Guia PMBOK (2013) propõe o uso da seguinte classificação:

1- Desinformado: sem conhecimento do projeto e impactos potenciais;
2- Resistente: ciente do projeto e dos impactos potenciais e resistente à mudança;
3- Neutro: Ciente do projeto e mesmo assim não dá apoio ou resiste;
4- Dá apoio: Ciente do Projeto e dos impactos potenciais e dá apoio à mudança;

5- Lidera: Ciente do projeto e dos impactos potenciais e ativamente engajado em garantir o êxito do projeto.

É preciso utilizar uma matriz de avaliação de engajamento, que permita a equipe avaliar o nível de engajamento atual, indicado por C na matriz e o nível de engajamento desejado, indicado por D na matriz, conforme o modelo do PMBOK (2013).

PARTE INTERESSADA	**NÃO INFORMADO**	**RESISTENTE**	**NEUTRO**	**DÁ APOIO**	**LIDERA**
Parte Interessada 1	C			D	
Parte interessada 2			C	D	
Parte interessada 3				D C	

Figura 2: matriz de Avaliação do nível de engajamento das partes interessadas.

Fonte: PMBOK (2013)- adaptado

A matriz de engajamento das partes interessadas permite avaliar o nível de engajamento atual e o desejado, dessa forma criando processos de comunicação que sejam capazes de conduzir as partes interessadas a níveis desejados de engajamento ao projeto.

O plano de gerenciamento das partes interessadas deve constar do projeto para ser constantemente analisado e corrigido, ele é portanto uma das partes do projeto como um todo e estabelece conexão com outras partes do projeto, como por exemplo o gerenciamento da comunicação.

2.5 Como gerenciar o engajamento das partes interessadas

Através da comunicação com as partes interessadas e o constante trabalho realizado com elas, de forma a garantir que seus desejos e suas expectativas sejam contempladas.

O principal benefício deste processo é que ele permite que o gerente de projetos aumente o nível de apoio às partes interessadas e minimize a sua

resistência, ampliando de maneira significativa as chances de êxito do projeto. (PMBOK.5ª Ed.2013)

2.6 Como controlar o engajamento das partes interessadas

Para Macêdo (2014) este é o processo que monitora as relações das partes interessadas no projeto e ajusta as estratégias e planos para envolver as partes interessadas.

O Guia PMBOK (2013) descreve como processo de monitorar os relacionamentos das partes interessadas no projeto em geral, e ajustar as estratégias e planos para o engajamento das mesmas. Apresenta como principal benefício a manutenção ou aumento da eficiência e eficácia das atividades de engajamento das partes interessadas à medida que o projeto se desenvolve e o seu ambiente muda.

Todas essas etapas propostas no plano de gerenciamento das partes interessadas, representam processos ativos que vão ocorrendo durante todas as etapas do ciclo de vida do projeto. O gerente do projeto e sua equipe responsável pela execução do projeto precisa constantemente estar avaliando todas as áreas e promovendo readequações que possibilitem ir minimizando as fragilidades e criando inteirações entre a equipe e as partes interessadas no projeto.

2.7 Projeto de “Planificação de Atenção à Saúde/RS”

Um sistema de saúde, para responder ás necessidades de saúde da população, precisa ser organizado de forma eficiente e resolutiva. Nesse sentido, há um acúmulo de experiências exitosas que indicam que a melhor forma de estruturar o sistema, é por meio da Atenção Primária à Saúde (APS) (MOSCARDINI et al. 2017

A atenção primária á saúde (APS) é o primeiro nível de atendimento ao usuário e, portanto deve ser capaz de atender com eficiência a maior parte dos agravos de saúde, no entanto necessita de que se criem protocolos de atendimento que contemple processos humanizados e eficazes que garantam a qualidade do atendimento.

Moscardini et al (2017)coloca que a APS deve ser a porta de entrada principal do usuário aos serviços de saúde, constituindo-se numa estratégia de

cuidado pautada na atenção contínua e integral ao usuário do Sistema único de Saúde (SUS), capaz de responder a 85% das demandas por cuidados em saúde.

Considerando a importância da APS e buscando garantir a melhoria dos processos de trabalho no campo da saúde pública o projeto de “planificação da Atenção à Saúde” trata-se de um projeto estratégico de organização do modelo de saúde pública par o RS, que visa atender as diretrizes constantes do Plano Estadual de Saúde (PES 2016-2019).

O projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” tem as coordenadorias regionais de saúde (CRS) como pontos fundamentais, constituindo-se numa importante parte interessada no projeto, pois é no espaço do território das regiões de saúde que o projeto vai ser executado.

O processo de planificação da atenção à saúde consiste de três momentos principais: as oficinas de planificação da Atenção Primária à Saúde, as tutorias da Planificação da atenção primária à saúde, a organização da atenção ambulatorial especializada, conforme documentos disponíveis no site da saúde (www. Saúde.rs.gov.br)

Segundo o projeto, ele permite desenvolver a competência das equipes de saúde para o planejamento e organização da atenção à saúde, com foco nas necessidades dos usuários sob a sua responsabilidade, baseando –se em diretrizes clínicas, de acordo com o modelo de atenção às condições crônicas.

O projeto está embasado no modelo operacional descrito por Mendes (2015), portanto para sua execução é preciso que as partes interessadas tenham conhecimento desse referencial teórico, como forma de garantir seu interesse no projeto.

Importante ressaltar também que o lócus de atuação da APS é municipal, ou seja, depende dos gestores municipais e dos servidores a execução do projeto. Isso requer um plano eficaz de gerenciamento das partes interessadas, que são muitas e complexas, envolvendo a participação afetiva dos colegiados de gestão Nacional e estadual, assim como dos secretários municipais de saúde. No âmbito dessa parceria deve-se procurar confirmar a Estratégia de saúde da família como modelo mais eficaz para organização da APS, fortalecer a compreensão prática/operacional da APS como ordenadora das redes de atenção à saúde e favorecer a mobilização e

adesão dos municípios ao projeto e ao desenvolvimento das suas etapas e atividades. (www,saúde,rs,gov,br. 2017)

O projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” engloba basicamente dois níveis de gestão, elaborado pela esfera estadual para ser executado no território municipal, tornando o gerenciamento das partes interessadas fundamental para que o projeto tenha viabilidade e possa alcançar os resultados propostos.

3- METODOLOGIA

A metodologia caracterizou-se pela abordagem qualitativa, pois procurou identificar a importância do gerenciamento das partes interessadas no projeto de “Planificação da Atenção à Saúde”, elaborado pela Secretaria de saúde do Estado do Rio grande do Sul/SES/RS, como instrumento de Gestão do modelo de atenção à saúde, sem om intuito de mensurá-las, considerando que o projeto foi elaborado para ser executado em todas as regiões de saúde do estado e, portanto, com características diferentes, o que requer que todas as partes interessadas sejam revisadas e adaptadas para cada território, mesmo que o objetivo a ser atingido seja do projeto na sua totalidade.

A pesquisa qualitativa possui caráter interpretativo, pois o pesquisador a partir dos dados coletados infere suas análises e argumentações.

Trata-se de um projeto elaborado por um nível de governança, representado pela SES/RS, para ser executado pelos servidores do municípios que não se encontram hierarquicamente subordinados a gestão estadual.

Quando ao tipo de pesquisa caracteriza-se como pesquisa exploratória, uma vez que busca familiarizar-se com um dado fenômeno e obter novas informações e percepções a seu respeito (GIL.2008), ou seja, pensar no gerenciamento das partes interessadas no projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” para a região sul de saúde, considerando as suas peculiaridades.

A coleta de dados deu-se pro fontes secundárias , utilizando-se dos documentos de planejamento disponíveis na página oficial da SES/RS, como o Plano Estadual de Saúde, o projeto da planificação e os documentais disponíveis, selecionados de acordo de acordo com a relevância, credibilidade e confiabilidade

das fontes de informações, disponíveis no site oficial da saúde, que segundo Vergara (2007) constitui-se a pesquisa documental e bibliográfica.

Para proceder a análise, identificação e gerenciamento das partes interessadas foi utilizado o Guia PMBOK (2013) no capítulo 13 que versa sobre o gerenciamento das partes interessadas.

O Guia PMBOK (2013) apresenta-se como um dos padrões mais utilizados na gestão de projetos pelas organizações privadas e atualmente vem sendo incorporado ao planejamento do setor público. Apresenta uma visão geral de fundamentos aplicáveis à maioria das organizações de governo e que são reconhecidos como boas práticas de gestão.

Para a identificação das partes interessadas no projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” a ser executado na região sul de saúde, foram realizadas entrevistas individuais com cinco servidores da coordenadoria de saúde ,envolvidos no projeto da planificação, que através do registro das opiniões, elaborou-se a lista de identificação das partes interessadas no projeto.

Foram identificados dez partes interessadas no projeto da planificação, porém com graus diferentes em relação ao poder/autoridade sobre o projeto, ao interesse, a influência e o impacto, sendo classificados nas dimensões de alto e baixo para cada um dos graus.

Considerando-se os diferentes graus de poder, interesse, influência e capacidade de impactar o projeto, como estratégia de gerenciamento das partes interessadas, foram propostos motivos para os diferentes engajamentos das partes interessadas ao projeto e estratégias de controle, tais como: mantendo satisfeito e interessado no projeto, gerenciando com atenção as partes que podem impactar negativamente o projeto em determinada etapa, monitorando constantemente a atuação das partes interessadas e garantindo que o processo de comunicação seja eficiente, mantendo as partes interessadas informadas.

A identificação das partes interessadas no projeto, a avaliação dos graus de poder, interesse, influência e impacto no gerenciamento das partes interessadas , as motivações que favorecem o engajamento das partes interessadas e as estratégias para monitorar o engajamento das partes interessadas no projeto são apresentadas no capítulo referentes aos resultados.

4-RESULTADOS

4.1 Identificação das partes Interessadas no projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” e análise da influência sobre o projeto.

O nível de execução do projeto a ser analisado compreende a região sul de saúde. Foram identificadas doze partes interessadas no projeto, a partir das entrevistas individuais com cinco servidores da saúde. Constituindo-se na elaboração da lista das partes interessadas a partir da opinião especializada dos servidores envolvidos no projeto. A partir da identificação procedeu-se o levantamento do grau de poder, interesse, influência e impacto, e elaborou-se uma matriz de enquadramento das partes interessadas e avaliação da influência exercida por cada uma delas.

Dependendo do impacto que cada uma das partes interessadas é capaz de produzir no projeto, são apresentadas alternativas/estratégias que tem por objetivo promover o engajamento das partes interessadas e monitorar para que não possam impactar negativamente o projeto.

4.1.1 identificação das partes interessadas

Lista elaborada nas entrevistas de opiniões, que definiu que as partes interessadas no projeto são:

1- Secretário Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul
2- Delegado Regional de Saúde
3- COSEMS/ Conselho Estadual de Secretários de Saúde
4- Coordenador do Departamento de Ações em Saúde (DAS)
5- Coordenação da APS
6- Servidores do nível central da Saúde/RS
7- Servidores da Regional de Saúde
8- Secretário Municipal de Saúde
9- Tutores municipais
10- Servidores municipais de Saúde

4.1.2 identificação dos graus de poder/interesse/influência/impacto das partes interessadas e análise da influência de cada uma das partes interessadas sobre o projeto de planificação.

A matriz apresentada abaixo apresenta as partes interessadas no projeto de “Planificação da Atenção à Saúde/RS”, analisando o grau de poder, interesse, influência e impacto, de forma a que ocorra o adequado gerenciamento das partes interessadas, mantendo-as engajadas no projeto e que possam contribuir positivamente no projeto

PARTES INTERESSADAS	PODER	INTERESSE	INFLUÊNCIA	IMPACTO	MOTIVO	ESTRATÉGIAS
Secretário Estadual de Saúde	Alto	Alto	Baixo	Alto	Tem grande poder, interesse e impacto devido ao cargo, mas não vai acompanhar o projeto diretamente, não é o gerente e portanto a influência é baixa.	Manter satisfeito e interessado no projeto
Delegado Regional	Alto	Alto	Alto	Alto	O produto do projeto depende consideravelmente da atuação do delegado. Terá engajamento dedicado para esse projeto	Gerenciar com atenção a atuação
COSEMS	Alto	Alto	Alto	Alto	Tem muito interesse no produto do projeto e vai colaborar apenas quando os interesses forem os mesmos do seu município.	Gerenciar com atenção sua atuação
Coordenador do DAS	Alto	Alto	Alto	Alto	Tem alto engajamento, pois é o gerente do projeto.	Gerenciar com atenção
Coordenador da APS	Alto	Alto	Alto	Alto	Tem alto engajamento, pois é da equipe de gerenciamento do projeto	Gerenciar com atenção
Servidores estaduais do nível central	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Não tem interesse de participar do projeto, nem está engajado, quer ser comunicado do produto final para adequar suas operações	Monitorar
Servidores da coordenadoria regional de saúde	Alto	Alto	Alto	Alto	Tem alto interesse pois o produto do projeto acarretará em melhorias do processo de trabalho.	Manter informado e engajado no projeto
Secretário	Alto	baixo	Alto	Alto	Tem alto poder, mas não estão	Manter satisfeito

Municipais de Saúde					totalmente engajados com o projeto	
Tutores municipais do projeto	Baixo	Baixo	Baixo	Alto	Apesar de terem baixo poder, influência e interesse, estão engajados no projeto pela função que ocupam, mas podem impactar negativamente se não estiverem satisfeitos.	Manter satisfeito. Monitorar
Servidores municipais	Baixo	Baixo	Baixo	Alto	Seu engajamento é essencial para o resultado do projeto.	Manter satisfatório e engajado no projeto.

Figura 3: Enquadramento das partes interessadas no projeto de "Planificação da Atenção à Saúde/RS"

Fonte: autora

As partes interessadas devem ser identificadas e classificadas para que o gerente do projeto possa propor ações com o propósito de garantir o engajamento das partes interessadas ao projeto.

Analisando a figura 3, podemos inferir que a grande maioria das partes interessadas no projeto são capazes de impactar o projeto, portanto nenhuma parte interessada pode ser negligenciada, sendo necessário constantemente a análise do seu engajamento e utilizar-se das estratégias de gerenciamento do engajamento das partes interessadas, para mantê-las informadas e interessadas no produto resultante do projeto.

5-CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que grande parte dos projetos do setor público, principalmente quando dizem respeito ao nível de gestão Federal ou Estadual, possuem um grande número de partes interessadas, que se encontram em diferentes partes da organização e, que possuem graus de poder, influência, interesse nos objetivos dos projetos, a identificação e o gerenciamento de todas essas partes é fundamental para o alcance dos resultados.

Construir um Plano de gerenciamento das partes interessadas no projeto é fundamental e deve ser realizado desde a concepção do projeto, permitindo que todas as equipes possam estar contribuindo e se engajando na execução do projeto. A identificação de todas as partes interessadas no projeto permite estabelecer canais de comunicação que permitam que as informações e sugestões circulem entre os interessados, o que pode ser feito a partir de reuniões e assembleias que envolvam os diferentes atores, ou no caso de garantir a participação de um número maior de pessoas, pensar instrumentos de comunicação, como formulários eletrônicos.

Apesar do projeto de “Planificação da Atenção à Saúde” constituir-se num projeto prioritário para a gestão Estadual em Saúde do RS, não apresentou um projeto de gerenciamento das partes interessadas, o que faz com que aumente as fragilidades de sua execução, pois muitos são as partes interessadas envolvidas,

com interesses divergentes e com capacidade de impactar tanto positivamente quanto negativamente o projeto.

A identificação das partes interessadas no projeto e seu grau de engajamento é fundamental para o sucesso do projeto, por isso é fundamental que o gerente do projeto e sua equipe esteja constantemente monitorando como as partes interessadas estão se comportando durante todo o percurso do projeto. No caso da planificação as partes interessadas podem alterar o interesse no projeto, dessa forma comprometendo o engajamento das partes interessadas.

Nesse estudo procurou-se analisar o projeto de “Planificação da Atenção à saúde/RS” identificando as partes interessadas, a influência que exercem sobre o projeto e a necessidade de adotar medidas/ estratégias para garantir o engajamento das partes interessadas.

O Objetivo 1do estudo que se propõe identificar as partes interessadas no projeto foi alcançado, a partir dos atores envolvidos na execução do projeto, sendo que outras partes interessadas podem influenciar o projeto e não foram identificados por não terem sido considerados fatores externos que podem ser relevantes.

O objetivo 2 a partir da matriz de engajamento das partes interessadas, identifica a influência que as partes interessadas exercem sobre o projeto. Permite perceber que todas são fundamentais e podem impactar de forma negativa nos resultado, caso não ocorra um gerenciamento do engajamento de todas elas.

O objetivo 3 diz respeito ao gerenciamento das partes interessadas, ação relacionada diretamente ao gerente do projeto e sua equipe, que deve estabelecer formas de comunicação com as diversas partes interessadas no projeto, avaliando e monitorando os interesses.

Ressalta-se-se que o projeto de “Planificação da Atenção à Saúde/RS” está em fase preliminar de execução, sendo executado numa região de saúde para posteriormente ser aplicado nas outras 29 regiões de saúde, é fundamental que contemple o gerenciamento das partes interessada e o seu engajamento, para garantir o sucesso do projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ARRUDA, S. CASTRO, C. **Classificação das partes interessadas do projeto governamental cadastro único online**. 2016

BOURNE, L., WALTER, D.H.T. **Visualizing and mapping stakeholder influence.** Management Decision**.** 2005

CHAVES, E.C.J. OIKAWA, R. GALEGALE, N.V. AZEVEDO, M.M. Avaliação da **Gestão de stakeholders em implantação de projetos de sistemas em serviços**. IN: VIII Workshop de Pós –Graduação e Pesquisado centro Paula Souza sobre Sistemas Produtivos: da inovação à sustentabilidade. ISSN: 2175-1897. São Paulo. 2013

DIAS, A.M.M **Gestão das Expectativas das partes Interessadas: Um estudo da Percepção dos profissionais em Gestão de Projetos**. Pedro Leopoldo. 2016

GUIA DO PARTICIPANTE do **Projeto "Planificação da Atenção à Saúde/RS ".** Disponível https:// saúde.rs.gov.br.Acesso em 12.03.2018

HELDMAN, K**. Gerência de Projetos: guia para o exame oficial do PMI**. Rio de Janeiro. Elsevier. 2006 LOPES R.C.S**, Proposta de Instrumento de avaliação da maturidade em Gestão de Projetos de órgãos e entidades do setor público.** Especialização em Auditoria e Controle Governamental. TCU. Brasília. DF.2011

LOPES R.C.S**, Proposta de Instrumento de avaliação da maturidade em Gestão de Projetos de órgãos e entidades do setor público.** Especialização em Auditoria e Controle Governamental. TCU. Brasília. DF.2011

MARTINS M.A. **A importância da Gestão de Projetos X Gestão de processo como fonte de obtenção de melhores resultados na empresa.** FACECAP. 2014

MACÊDO D. **Gerenciamento das partes interessadas**. 2014. Disponível em: https:// diegomacedo.com.br/gerenciamento das partes interessadas-pmbok-5ed-/Acesso 20.04.2018 às 22h

MENDES, E.V. **A construção social da atenção primária à saúde**. Brasília. Conselho Nacional de Secretários de Saúde.- CONASS. 2015

MONTES, E. Gerenciamento das partes Interessadas. Escritório de projetos. 09 de março de 2018.

MOSCARDINI, A. et al**. Rev.Informativa** Atenção Básica Rio Grande do Sul. N.02. maio 2017

PROJECT MANEGEMENT INSTITUTE. PMI. (2013) . Um guia do conjunto de conhecimentos em Gerenciamento de Projetos- Guia PMOB@. 5ª Edição.

RICARDI, A. Gerenciamento das partes Interessadas em projetos. Disponível https://books.google.com.br.2013 Acesso em 10.03.2018 às 22h.

SOLBERG, N. **Gerenciamento eficaz das partes interessadas usando as equipes principais**. PMI virtual Library. 2011

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

IMPLANTAÇÃO DE PLATAFORMA DIGITAL JUNTO AO MUNICÍPIO DE IGREJINHA RS

Marcelo Tome Menegildo[1]
Prof. Dr. Samuel Vinícius Bonato – Orientador[2]

RESUMO

Este trabalho apresenta a análise de implantação de plataforma digital junto ao município de Igrejinha – RS, analisando o processo de utilização do sistema pode-se evidenciar a aplicabilidade do mesmo como sendo de suma importância à sociedade Igrejinhense. Partindo desta premissa, serão apresentadas sugestões de melhorias, buscando sempre o crescimento e o desenvolvimento municipal a partir deste sistema que vincula qualidade, credibilidade, eficiência e eficácia na prestação do serviço público.

Palavras-Chave: Plataforma Digital, Desenvolvimento, Credibilidade, Eficiência.

ABSTRACT

This work presents the analysis of the digital platform implantation in the city of Igrejinha - RS, analyzing the process of using the system, it is possible to show the applicability of the same if its use is of great importance the company Igrejinhense, using the application itself, we mapped its growth and improvements in its functioning. Starting from this premise, suggestions for improvement will be presented, always seeking growth and municipal development, this system links quality, credibility, efficiency and effectiveness in the provision of public service.

---

[1] Aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – UAB/FURG no Pólo Universitário de Santo Antonio da Patrulha – RS. Bacharel em Administração / UNIASSELVI. Supervisor Setor de Tributos - Servidor Público Municipal de Igrejinha – RS.

[2] Professor Orientador do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – UAB/FURG, Doutorado e Mestrado em Engenharia de Produção pela UFRGS, MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Graduação em Administração de Empresas pela FURG.

Keywords: Digital Platform, Development, Credibility, Efficiency.

1- INTRODUÇÃO

Os municípios, através de seus gestores, encontram-se cada vez mais propensos ao uso de plataformas digitais para implantação e controle de demandas dentro e fora da comunidade. Na busca de um melhor atendimento da comunidade igrejinhense buscou-se a implantação de um programa de gerenciamento e controle das demandas vinculadas às secretarias municipais. Esse programa busca ligar o cidadão ao setor público, com o aumento grandioso do uso de plataformas, aplicativos e demais softwares ligados a modernização, pois inseridos automaticamente na era digital os gestores dispõe cada vez mais destes tipos de recursos, a fim de se chegar a uma maior demanda de publico para visualização e interação com a administração municipal.

O gestor, ao mesmo tempo em que busca a excelência em administrar, busca também a confiabilidade e legalidade de seus atos, nesse sentido, este aplicativo ou plataforma deixa o gestor a par de tudo que for solicitado junto ao setor publico relacionando quem solicitou localização da demanda, início ou não das obras ou manutenções propostos, quem efetuou tal processo ora concluso, e se pendente; por quais motivos se encontram em aberto. O munícipe tem acesso direto a tais informações sendo avisado via mensagem de texto, mensagem de voz ou e-mail sobre a conclusão ou não de sua solicitação, desburocratizando tais serviços e também considerando de forma consciente o fator meio ambiente onde se diminui em 90 % a impressão de documentos, sendo que a parte documental fica toda disponível para download de forma digital no programa.

Este canal interage com os serviços públicos de nosso município, o “Fala Aí” é um exemplo: trata-se de um aplicativo que surge como parte de um programa que visa à democratização do acesso aos serviços públicos e a maior transparência na relação entre a Prefeitura de Igrejinha e os cidadãos.

Este sistema registra as solicitações de serviços dos cidadãos em uma plataforma *on line*, dentro do site da prefeitura, encaminha automaticamente para as unidades responsáveis

pela sua execução, permite ao solicitante acesso direto às etapas de execução através de mensagens enviadas ao celular cadastrado de modo que permite o acompanhamento integral por parte do cidadão. Cabe ressaltar que os serviços disponibilizados por meio desta ferramenta de trabalho caracterizam-se pela não exigência de documentos no ato da solicitação, uma vez que sua tramitação é essencialmente eletrônica. Para solicitação dos demais serviços, o cidadão deve consultar o Portal de Informações e Serviços, disponível no portal da Prefeitura Municipal de Igrejinha.

Muitos municípios não verificam a importância da implantação de um programa de gerenciamento de atividades, nesse sentido, a contribuição de experiências concretas, analisada sua viabilidade, pode- se perceber que se cumprem os objetivos postos, entretanto, alguns pontos precisam ser esmiuçados: qual será a continuação deste trabalho, serão feitos aprimoramentos, foi feito uma boa aplicação das informações coletadas com o programa, tem-se retorno viável das demandas concluídas...

Atualmente, gestores públicos tendem a adequaram-se cada vez mais a legislação, para tal, a utilização de ferramentas de gestão é imprescindível para chegar a este objetivo. Neste mote, esta pesquisa propõe uma analise sobre a viabilidade técnica desta ferramenta de gestão. Tendo como objetivos específicos analisar fluxo de usuários do sistema, verificar pontos fortes e fracos, sugestionar melhorias de forma a deixá-lo mais completo e produtivo.

Justifica-se tal analise de viabilidade, uma vez que a sociedade se encontra em um contexto de globalização com intenso uso de equipamentos digitais, nesse sentido, os grupos sociais precisam se ambientar e se prepararem para essa enxurrada de informações que a era digital nos apresenta. Nesse ínterim, este programa engloba tudo que o gestor tem de melhor a oferecer em termos de plataforma digital e a sociedade tem a receber em comodismo e qualidade de informação, contribuindo cada vez mais para uma sociedade organizada e dinâmica.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Atendimento ao cidadão

A busca de atendimento diferenciado igualada às novas formas de se administrar, onde se visa a qualidade não a quantidade, tendo sempre a frente os direitos dos cidadãos, identificando a demanda, buscando solução para tal, prestando contas a comunidade de forma transparente e assegurando ao cidadão a conclusão da demanda ou mesmo informação frente a falta de conclusão (KLIKSBERG, 1994).

Orienta-se o cidadão a buscar resultados sobre suas necessidades e através da inclusão do mesmo dentro do aplicativo leva-se a informação aos responsáveis legais e ao mesmo tempo ao gestor de forma criativa envolvente e inovadora (PEREIRA, 1997).

Através de programas de qualidade no serviço público, busca-se atender a demanda elencada pela sociedade, buscando sempre o atendimento ao externo e a prestação do serviço Por outro lado, há necessidade de interação do servidor público para que tais situações ocorram de forma organizada e com qualidade tanto para quem recebe o serviço quanto para quem o executa. (MARTINS, 1997).

> A redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (NUNES, 2010:55)

Já a Lei nº **LEI Nº 13.460, de 26 de junho de 2017,** que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Em seu inteiro teor define o que deve ser aplicado pelo gestor e vem ao encontro com do que foi elaborado:

> Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto:

I - em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão; e

II - na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo.

§ 3º Aplica-se subsidiariamente o disposto nesta Lei aos serviços públicos prestados por particular.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público;

II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;

III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública;

IV - agente público - quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração; e

V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

Parágrafo único. O acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Conforme determinado na **LEI Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Busca-se adequar a Administração pública frente ao acesso das informações. Inserido nesse contexto, o "Fala Ai" e um programa destinado a solicitações de melhorias e soluções, mas organizado de forma transparente e de fácil visualização, pois dependemos de preceitos legais para tal atuação conforme o definido a seguir:

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

> VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
>
> VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
>
> VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
>
> IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações. (BRASIL, 2011).

De acordo com o **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017,** que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

Este decreto da amparo legal e determina jurisprudência para efetivação de serviços prestados a comunidade. Sabendo-se que todo órgão público busca eficiência em servir, e para tal, depende de leis para desempenhar esse papel:

Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:

I - presunção de boa-fé;

II - compartilhamento de informações, nos termos da lei;

III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;

IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle;

V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

VII - utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e

VIII - articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os outros Poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos.

Parágrafo único. Usuários dos serviços públicos são as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, diretamente atendido por serviço público.

Pautada em preceitos legais conforme evidenciado no inciso sexto, o gestor público deve disponibilizar ferramentas simples e dinâmicas de forma a auxiliar a comunidade frente as suas demandas elencadas, este é o objetivo ao que se propõe o programa "Fala Ai",

2.2 Inovação e reforma do processo de atendimento ao cidadão

A extrema necessidade de se buscar algo mais elaborado e mais sucinto a comunidade, leva o gestor público a buscar ser referência a tudo aquilo que almeja conforme descrito por Luciano Martins em seus debates. A busca por qualidade engloba agilidade e transparência, frisa ainda mais ao que tange a adequação do sistema público, formas de execução, como se executa e se há fiscalização de tais demandas.

> "(...) debate-se uma proposta de reforma do aparelho do estado que reformula profundamente sua herança varguista, com o objetivo de conferir maior agilidade e eficácia às ações do estado, deslocando o debate em termos de "direitos do servidor publico" para o compromisso publico com os "direitos do cidadão" e conseqüentemente, com a melhoria efetiva dos serviços prestados ou assegurados pelo estado" (Martins, 1997).

A melhoria dos serviços prestados aliada a formas de bem servir só nos mostra que propostas bem direcionadas a comunidade leva um projeto ou processo à perfeição, entretanto, pra conclusão destas idéias, depende do bom funcionamento da *tríade:* apoio dos servidores públicos, gestores públicos e principalmente do cidadão, pois dele provem a viabilidade ou não do projeto.

A inovação tecnológica dentro do setor público, conforme Sarkar (2007) define se inovação como sendo a exploração de novas idéias que encontram aceitação no mercado, usualmente incorporando novas tecnologias, processos, design e uma melhor prática. E que geralmente envolve as seguintes fases:

i) ter uma nova idéia ou repensar uma idéia antiga;
ii) reconhecer uma oportunidade existente e que possa ser promovida;
iii) escolher as melhores alternativas;
iv) aplicar a idéia e/ou processo.

Pavitt (1984) entende que, deve-se manter o equilíbrio entre os setores e tal argumento se aplica também aos órgãos públicos, pois os mesmos caminham entrelaçados entre si e tais mudanças tecnológicas dependem do comprometimento de todos para que a comunidade recebe aquilo que vem proposto no projeto, sem emendas, sem lacunas e sem qualidade.

Analisando o processo de gestão pública no Município de Igrejinha, percebemos uma crescente: teve-se um aumento na arrecadação, grande número de obras públicas, a Secretaria de Planejamento Urbano dá base sólida aos critérios de competência técnica/ meritocracia, instrumentalizando o funcionalismo de modo que cada um exerce seu papel com maestria, os setores conseguem realocar servidores de forma harmônica sendo a pessoa certa no seu devido lugar, claro que com isso o desenvolvimento do município se deu de forma privilegiada conseguindo-se desse modo que mesmo em períodos de crise manteve-se a qualidade da saúde, educação, assistência social, obras e desenvolvimento econômico, tendo a gestão como meta dobrar o crescimento do município em torno de desenvolvimento e infra-estrutura. (LORENZÃO, 2017).

Conforme Beltrão (2002), devemos conceituar que todo processo deve ser pautado em base dos princípios da excelência em gestão pública, tendo em vista que essa excelência deve ser dirigida ao cidadão.

I. Principio da legalidade: como o próprio nome define são conceitos que pregam pela legalidade, usando estritamente o que é pautado em Lei.

II. Principio da moralidade: trata toda a temática com base no código moral com aceite público.

III. Principio da impessoalidade: não se usar de tratamento diferenciado sempre tratando todos da mesma forma, com educação, cordialidade, confiabilidade e qualidade por todos e para todos.

IV. Principio da publicidade: todo os atos e fatos do ente publico, devem ser dadas as devidas publicidades, e publico e notório a divulgação de tais documentos ou informações.

V. Principio da eficiência: no meu ver um dos mais importantes, pois se deve efetuar toda e total busca ao bem comum, de forma eficiente sempre buscando dar o seu melhor sempre.

A gestão deve ser em sua totalidade menos burocrática, as demandas devem ser observadas de forma simples e dinâmicas, se tais situações forem burocráticas a possibilidade de não serem regularizadas é muito grande, esse modelo de gestão frente às solicitações diversas vem ao encontro ao daquilo que todo gestor público necessita, que é, um cidadão mais atuante e comprometido com suas convicções e que busca o melhor para si e para os outros.

> "A Administração Central assumiu tarefas exageradas, com a preocupação de rever tudo que vem de órgãos locais, como se fosse a detentora exclusiva da verdade administrativa. Temos de descentralizar o serviço até o extremo. (...) se o funcionário de balcão tivesse autonomia para decidir, tenho a certeza de que muitos assuntos seriam resolvidos no próprio balcão do órgão local. Entretanto ele está acostumado – e nós mesmos o acostumamos – a sujeitar sua opinião à opinião superior. E, por isso, tudo se retarda" (Beltrão, 1984, p. 132).

3 – METODOLOGIA

Inicialmente, conforme informações disponibilizadas, estuda-se a viabilidade do programa "Fala Ai" junto à comunidade de igrejinha, trata-se de um estudo de caso, que tem como característica fundamental a investigação empírica. Trata-se também de um estudo quantitativo exploratório, onde é imprescindível familiarizar-se com o fenômeno que está sendo investigado, foram analisadas as informações repassadas pelos administradores do programa e feito um comparativo do fluxo de uso do sistema.

Buscou-se analisar 20 solicitações aleatórias de demandas concluídas junto ao programa, através de uma pesquisa de campo que fora verificado a veracidade das informações fornecidas no sistema, se o que foi solicitado foi concluído ou ficaram demandas pendentes de conclusão, no local pode-se evidenciar que o sistema possui falhas e deixa lacunas frente a suas rotinas pois, situações que no sistema se encontravam concluídas em

loco estavam pendentes de conclusão, efetuou-se uma analise da rotina de trabalho do administrador do sistema, verificando com o mesmo através de gráficos e informações a crescente demanda de fluxo de uso do sistema e da necessidade de adaptação do mesmo para rotinas melhores e mais aprimoradas.

A analise será estruturado em coleta de dados, método de estudo de caso efetuando uma analise profunda do tema, fatores e fenômenos que influenciaram para a evolução do mesmo, a partir de observações pessoais, conversas sobre o cotidiano, reunindo informações como participante e como observador.

As pesquisas exploratórias, segundo Gil (1999, p. 43), visam proporcionar uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo. Estudo Fenomenológico este estudo propõe-se a estabelecer uma base liberta de estereótipos para todas as ciências.

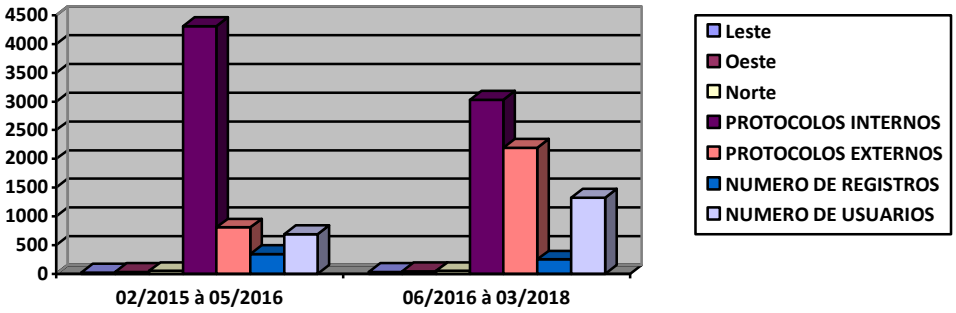
Gil (1999, p. 32) coloca que o estudo fenomenológico não é dedutivo – parte de princípios tidos como verdadeiros e possibilita chegar a conclusões em virtude unicamente de sua lógica - e nem empírico, pois ele procura mostrar o que é dado e em esclarecer esse dado, considera o que está presente à consciência. Proporciona a descrição direta da experiência, como ela é a realidade não é tida como algo objetivo e passível de ser explicada, ela é interpretada, comunicada e compreendida. Não existe aí uma única realidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Coleta de Dados e Informações

Em 2014 quando lançado, havia uma página *web* onde o munícipe podia solicitar atendimento apontando num mapa interativo, este sistema foi substituído em 2015 pelo aplicativo *web* e *móbile* em uma plataforma BETA, posteriormente substituído pelo atual.

MODULO EXECUTIVO MUNICIPAL DE IGREJINHA



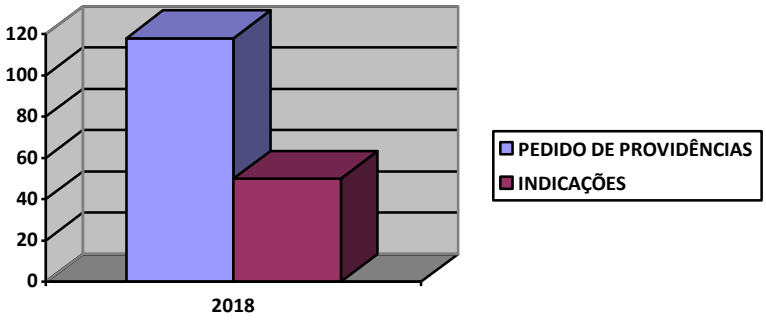
Plataforma Beta (Dados de 02/2015 até /05/2016 – 1 ano e 3 meses), foram gerados 4312 protocolos internos, 805 protocolos externos, tendo em media 340 registros mensais entre (Interno e Externo) e utilizado por aproximadamente 690 usuários.

Verifica-se que neste período de implantação o programa teve um número significativo de protocolos internos sendo que o cidadão foi se adaptando ao programa e fazendo uso do mesmo, nos dias de hoje os protocolos externos são muito mais buscados que o uso de expediente interno.

Atualmente (Dados de 06/2016 até 03/2018 – 1 ano e 9 meses), foram gerados 3033 protocolos internos, 2198 protocolos externos, tendo em media 248 registros mensais entre acessos (Interno e Externo) e utilizado por aproximadamente 1325 usuários.

Módulo Legislativo Municipal, implantado neste ano, devido a necessidade da vereança municipal efetuar seus pedidos de providencia e indicações e os mesmos forem tratados com paridade indiferente ao cunho partidário, foi moldado o programa de forma que as solicitações fossem lançadas juntas e encaminhas a respectivas secretarias, sem a identificação do vereador, se utilizando da legalidade, coerência e parcimônia, somente este ano já foram encaminhados via sistema 118 Pedidos de Providências e 50 Indicações.

MODULO LEGISLATIVO DE IGREJINHA (NOVO)



A acessibilidade a estas informações são imprescindíveis para uma boa gestão, tais ferramentas sejam ela modernistas, (Enquetes, sites organizados, portal do cidadão, portal transparência) só vêm a retratar a ligação direta da sociedade com as organizações políticas e gestores públicos a fim de captar recursos e cumprir a legislação, cabe ressaltar a estrema necessidade de se implantar ferramentas que atendam estes objetivos, devemos perguntar se o mesmo conclui e supri o tema proposto e se a comunidade se encontra engajada neste processo, se tem a visibilidade necessária com os aplicativos e conexões. São perguntas que anseiam de respostas, mas pretendo ao fim deste trabalho ter como definir tais situações e presumir a viabilidade deste projeto.

4.2 – Identificação de Pontos forte e fracos.

Pontos positivos e/ou negativos do programa:
De acordo com o levantamento de possíveis demandas solicitadas pelo programa e concluídas, verificou-se que noventa por cento destas demandas foram concluídas conforme solicitadas e dez por cento foram deixadas de executar, entretanto os principais pontos positivos verificados foram:

- Agilidade no acesso a solicitação vinculando a mesma ao setor pertinente;
- Controle e verificação de tempo e tramites ate a conclusão da demanda e
- Acesso direto e transparente a administração publica sem desvios e subterfúgios.

Os principais pontos negativos foram:

- A possibilidade de se lançar no programa a conclusão de uma demanda e após fechado o protocolo do cidadão o mesmo não tem como reabrir comunicando a não execução da demanda;
- Falta de um link de acesso de ouvidoria para possíveis sugestões, denuncias ou reclamações;
- Pouca fiscalização do programa, no quesito conclusão de solicitações e verificação de demandas concluídas.

4.3 – Acompanhamento do Projeto

Após analise verifiquei onde havia possíveis falhas no projeto, repassando tais informações a empresa responsável pela elaboração todas as sugestões foram aceitas e aplicadas junto ao desenvolvimento do mesmo, farei um acompanhamento pontual visando desde a inclusão da demanda até a finalização da mesma, se foi concluído o proposto pelo cidadão, ver o grau de satisfação da comunidade e se tal solicitação é de suma importância para a comunidade ao entorno.

4.4 – Sugestão de Melhorias

Como todo projeto o “Fala Ai” possui demandas que dependem de atualização, toda proposta modernista busca cada vez mais se atualizar, não fugindo disso, o programa sofre atualizações periódicas conforme relato de seu Diretor Eric Laranjeira, para elucidar melhor, uso como exemplo a alteração que o aplicativo sofreu, incluindo em seu processo o módulo legislativo municipal.

Algumas atualizações que se fazem necessárias para fins de melhoramentos junto ao sistema são:

- Incluir a possibilidade de reabrir processos que já estejam concluídos no sistema se comprovados pelo cidadão a não efetivação da demanda;
- Incluir link de acesso de ouvidoria para possíveis sugestões, denuncia ou reclamações dando base legal ao sistema.

Este Município como todo os outros necessita do apoio e do uso freqüente da comunidade para que qualquer aplicativo que seja implantado ou ofertado chegue ao seu ideal, evidenciamos o aumento freqüente do uso do sistema. Esse aumento de demanda leva o gestor a buscar melhorias para o sistema, verificar e filtrar solicitações em duplicidade onde vários munícipes solicitam a mesma providencia, ter contato direto com a comunidade através de mensagens de texto comunicando a conclusão da demanda ou repassando para o mesmo os respectivos motivos da não efetivação da mesma. Ter um controle mais direto dos acessos dando liberdade de consulta as demandas solicitadas sempre que necessário deixando links das mesmas disponíveis nos seus logins.

5 – CONCLUSÃO

A busca de informações relativas a este processo foi de suma importância para concluir este projeto, foram levantados detalhes funcionais junto aos elaboradores do programa, foram feitas visitas em locais pré definidos para verificar a efetivação do processo e verificados procedimentos seguidos pelos gestores para um melhor funcionamento do mesmo, tendo uma visão mais ampla dos procedimentos consultando possíveis falhas ou mesmo evidenciando o bom andamento do processo.

Concluiu-se com essa pesquisa que o programa fala ai mesmo com seu desenvolvimento bem aplicado, sofre como qualquer outro programa a necessidade de atualização, a comunidade usa com freqüência o sistema, aumentando em mais de 100% o numero de usuários desde sua implantação, acredito que o que foi proposto com o projeto do programa atingiu seus objetivos e já pode ultrapassar as fronteiras do município de Igrejinha podendo ser utilizado e comercializado em todo pais, sua aplicabilidade tornou a gestão publica de Igrejinha mais transparente e organizada levando a comunidade ate o gestor e visse versa, devemos como cidadão buscar sempre o melhor e vejo que através de alternativas como essa o melhor será repassado a quem precisa.

Observou-se que o programa mesmo muito bem elaborado não consegue contemplar na sua totalidade o que o cidadão solicita deixando lacunas que devem ser observadas e resolvidas no futuro. O gestor possui acesso a todo o sistema conseguindo visualizar todas as

informações que são protocoladas via sistema, data da inclusão, hora, período que se encontra em aberto no sistema e quando foi lançada a informação de conclusão da demanda. O sistema não e utilizado somente pelo cidadão, mas também a evidencias de protocolos internos entre secretarias, diminuindo tempo e burocracia entre os setores do órgão publico.

Este sistema conforme evidenciado eleva o potencial da gestão municipal, claro que ainda estamos longe de chegarmos a excelência, devemos buscar a participação, mas efetiva da comunidade e continuar levando nossos gestores a se policiarem frente a informação transparente e correta que será repassada a comunidade.

6 - REFERÊNCIAS:

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. 3ª Ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília/Instituto Helio Beltrão, 2002.

BRILLINGER, Luiz Henrique. **Importância da implantação do PMO.** Revista do Administrador Catarinense, ano XIV, nº 115, agosto de 2014, p. 14.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

LORENZÃO, Jeferson Corá. **Entrevista realizada por Marcelo Menegildo** em Igrejinha RS, 2017.

_____. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.** Que Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

_____. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Que Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. **LEI Nº 13.460, de 26 de junho de 2017,** que Dispõe sobre participação, proteção e

defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública; e dá outras providências.

KLIKSBERG, B. **Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 28(3):5-25, jul./set. 1994.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Cadernos ENAP nº 8. Brasília: ENAP, 1997

PEREIRA, L. C. Bresser. **Estratégia e estrutura para um novo Estado.** Revista do Serviço Público, Brasília, 124(1): 5-25, jan./abr. 1997.

ANEXO I
(Apresentação do Sistema)




Você faz a diferença.
Todos participando para melhorar sua cidade

Fala Aí



Prefeitura Municipal de Igrejinha

Eric Larangeira2

Solicitar Atendimento

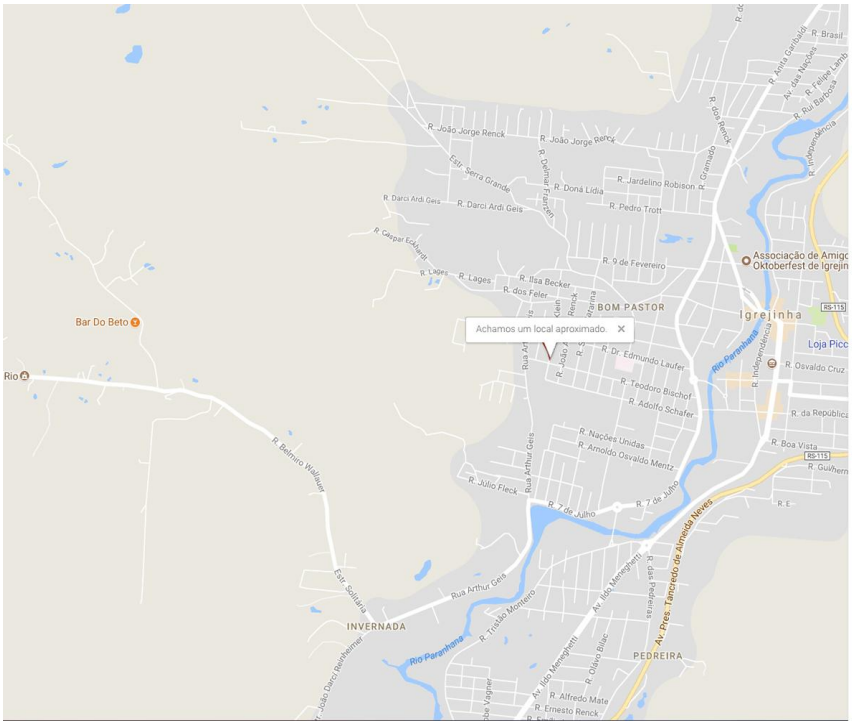
Minhas Solicitações

Informativos

Alterar Cidade

Meus Dados

Sair



Prefeitura Municipal de Igrejinha

Protocolo **1887** Criado

Você está ajudando a construir uma cidade melhor.

Início | Desconectar



Fala Aí

Todos participando para melhorar a cidade.

NOME COMPLETO

CPF

CELULAR

EMAIL

SENHA

Cadastrar

ou

Entrar com Facebook

Entrar com sua conta

Ao clicar em Cadastrar, você concorda com nossos e que leu nossa Política de Dados, incluindo nosso Uso de Cookies. Você pode receber notificações por SMS e pode cancelar o recebimento a qualquer momento.

REFLEXOS DO MARCO REGULATÓRIO NOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE E DO CONSELHO DO IDOSO DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO RS

Marcelo Nähr[1]

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

RESUMO O objetivo do presente trabalho foi demonstrar os reflexos do Marco Regulatório da Sociedade Civil (Lei n° 13.019/2014), assim como de que forma é feita a gestão dos recursos para as entidades da Sociedade Civil do município de Novo Hamburgo. Para tanto, em primeiro lugar, foi realizada coleta de dados, categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório. Através da técnica de observação e análise de materiais internos do conselho, tais como Atas, processos, editais, chamamentos públicos, deliberações, pareceres, histórico do conselho, registro de entidades, assim como instrumentos normativos municipais foi constatado que o MROSC está reduzindo o alcance, por parte das entidades, aos recursos do FUNCRIANÇA. A promessa do MROSC de racionalizar e dinamizar as parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil não ocorre ainda em Novo Hamburgo. Por fim, foram apontadas as lacunas e necessidades de aprimoramento das instituições e de alinhamento às novas diretrizes. Com isso, uma nova mentalidade se faz necessária, tanto por parte das OSCs, como por parte do Poder Público, uma mentalidade de parceria, com uma administração pública estruturada e transparente e uma Sociedade Civil atuante e preparada pare este novo ordenamento jurídico.

Palavras-chave: MROSC, lei nº 13.019/2014, Poder Público, Organizações da Sociedade Civil, Mobilização de Recursos, Conselhos municipais, Fundo Municipal de Direitos.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil segue em seu longo processo de aprofundamento da democracia (FIGUEIRÊDO, 2014, p. 17). Um novo passo deste longo processo é o reconhecimento da

1 Graduado em Gestão Pública pela Uninter. Gestor Público consursado do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo - RS. Cedido pelo instituto para a Prefeitura Municilpal de Novo Hamburgo como Assistente Administrativo no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. E-mail: marcelo@nahr.com.br

importância das organizações da sociedade civil e o estabelecimento de um regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Expresso na Lei nº 13.019/2014 e na Lei nº 13.204/2015, o marco regulatório deve ser aplicado a repasses efetuados às OSCs pela União, Estados brasileiros e os mais de 5.570 municípios (IBGE, 2000). Somente no município de Novo Hamburgo, segundo dados da Receita Federal (FAMURS, 2017), existe um potencial de deduções incentivadas de mais de 5 milhões de reais em possíveis doações do Imposto de Renda às OSCs.

Esta nova lei e sua regulamentação pelo Decreto Municipal 7799/2017 alteraram a forma de gestão dos fundos municipais do Idoso e das Crianças e Adolescentes, especialmente na contratualização entre o poder público e as organizações da sociedade civil (CENTRO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017, p. 1). Antes da Lei nº 13.019/14 as parcerias firmadas entre municípios e organizações da sociedade civil não possuíam clareza e uniformidade nos critérios para a celebração das parcerias (ABONG, 2017, pag 7). Portanto, buscou-se reunir dados/informações com o propósito de verificar os reflexos da lei 13.019/2014 – MROSC – para o Conselho Municipal das Crianças e Adolescentes de Novo Hamburgo – RS e para o Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso de Novo Hamburgo.

Além de analisar os reflexos da nova lei para com os dois conselhos municipais através de uma análise da legislação, de materiais internos do conselho, tais como Atas, processos, deliberações, pareceres, histórico do conselho, relatórios de fiscalização, também serão objetivos específicos: a) a discussão do MROSC, assim como instrumentos normativos municipais (Decreto 7799/2017). b) analisar o conceito de OSC - Organizações da Sociedade Civil - e suas características, assim como de que forma é feita a gestão dos recursos para as entidades da Sociedade Civil do município de Novo Hamburgo, para o Conselho Municipal das Crianças e Adolescentes de Novo Hamburgo – RS e para o Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso de Novo Hamburgo e ainda c) analisar as similaridades e discrepâncias do MROSC entre o Conselho Municipal das Crianças e Adolescentes de Novo Hamburgo – RS e o Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso de Novo Hamburgo.

O presente trabalho se justifica, uma vez que a lei do marco regulatório, especificamente para os municípios, é recente e possui muitas dúvidas, que foram apontadas e descritas com dados ao longo deste estudo. Este estudo mostrará a aplicação da lei no município, apresentará as entidades aptas a realizar parcerias, indicará os instrumentos jurídicos para a contratualização da Lei do Marco Regulatório e apresentará as mudanças ocorridas em relação ao planejamento de parcerias entre a administração pública e as OSCs.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas e de campo. A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações científicas da área de gestão pública. O estudo de caso foi desenvolvido, em sua totalidade, através de pesquisa de campo, envolvendo Atas, processos, deliberações, pareceres, histórico do conselho, etc. do Conselho Municipal das Crianças e Adolescentes de Novo Hamburgo – RS e do Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso de Novo Hamburgo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

É relevante o trabalho das Organizações da Sociedade Civil para o desenvolvimento democrático do Brasil, e este trabalho está assegurado pela Constituição de 1988, como bem relata Queiroz, (2009, p. 64). a Constituição Federal, em seu Art. Art. 227, afirma ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, além do idoso, uma série de direitos. Diz ainda o artigo que o Estado promoverá programas de assistência integral, admitida a participação de entidades não governamentais. É essa participação das OSCs que o MROSC tem como ojetivo aperfeiçoar, organizar e monitorar.

2.1 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

> A descentralização das políticas públicas pode ser vista como um ajuste institucional entre o Estado e a sociedade, o qual transfere à sociedade civil tantas funções e competências quanto lhe é possível absorver sem perda de bem-estar para a população. No Brasil a Constituição de 1988 assegurou como princípio administrativo a descentralização da execução dos serviços sociais e de infraestrutura.(QUEIROZ, 2009, p. 64).

A ideia inicial do MROSC era a criação de uma legislação específica, pois até então somente a legislação de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/93) tratava do tema. Os primeiros passos na criação do MROSC se deram em 2010, com a articulação da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”.

> Esta plataforma possuia representantes de diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais, organizações que atuam, por exemplo, na economia solidária, na promoção e defesa de direitos, no investimento social privado e responsabilidade social e em áreas tradicionais, como saúde, educação e assistência social de base comunitária, de origem religiosa ou empresarial. (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, p. 29-41)

Outra fonte (BRASIL, 2011) indica que o denominado marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs é fruto do Projeto de Lei n. 649/2011 , de autoria do Senador Aloysio Nunes, sancionado em 31 de julho de 2014. Também Castro, (2012) relata que o referido projeto do Senador tem como principal objetivo estabelecer o regime jurídico entre a Administração

Publica e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público.

Ainda segundo Castro, (2012) o projeto pretendia preencher lacunas existentes nos mecanismos de escolha das entidades a celebrarem ajustes administrativos com a Administração Pública para recebem recursos públicos.

A Lei nº 13.019/2014, que ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, trouxe novas regras para o regime jurídico das parcerias firmadas entre essas entidades, as OSCs, e o Poder Público, como destaca o Manual de orientação para as organizações da sociedade civil para adequação e cumprimento das regras do marco regulatório: "as demais inovações trazidas pela Lei em estudo, privilegia o planejamento, a transparência, a prestação de contas, a accountability e o mais importante, democratizada a relação entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública."(NOVO HAMBURGO, 2017).

Até o advento da lei nº 13.019/2014, os instrumentos utilizados para a celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil eram os denominados "convênios", instrumentos jurídicos que eram utilizados para a celebração de transferências voluntárias da União para Estados e Municípios.(FAMURS, 2017)

Ainda, segundo informação ajur n° 005/2017, o MROSC marca o fim destes convênios: "A Lei nº 13.019/2014 marca o fim deste tipo de convênio e estabelece, a partir de 01/01/2017, o início, o marco das parcerias. Portanto, a assinatura de convênio com Organizações da Sociedade Civil, a princípio, está vedada."

O Marco Regulatório constitui-se em um grande passo na nova forma de colaboração entre a Administração Pública e as quase 300 mil organizações da sociedade civil de todo o País (BRASIL, IBGE, 2012, p. 26).

> O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política ampla, que tem como desafio aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil (OSCs) e suas relações de parceria com o Estado. Conduzido pela Presidência da República em permanente diálogo com organizações da sociedade civil, gestores e especialistas, o trabalho está estruturado em três eixos 1: • Contratualização com o poder público: parcerias com a administração pública em geral, com especial enfoque à implementação da Lei 13.019/2014; 2: • Sustentabilidade e certificação: simplificação e desburocratização do regime tributário (imunidades e isenções incidentes sobre as OSCs, proposta de Simples Social, incentivos fiscais) e dos títulos e certificados outorgados pelo Estado; 3: • Conhecimento e gestão de informações: produção de estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil e suas parcerias com a administração pública. (FIGUEIRÊDO, 2014, p. 7)

O MROSC entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e

nos Municípios em 1º de janeiro de 2017. Com a Lei, foram estabelecidos instrumentos jurídicos, tais como os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros, segundo Figueirêdo, (2016).

A Prefeitura de Novo Hamburgo publicou o decreto nº 7.799/2017 (NOVO HAMBURGO, 2017) em 11 de abril de 2017. Este decreto regulamenta, em âmbito municipal, a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, MROSC. Novas regras para as parcerias entre a administração pública e as organizações não governamentais foram então estabelecidas nesta norma.

> Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública do Município de Novo Hamburgo e Organizações da Sociedade Civil (OSC`s), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades e interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (NOVO HAMBURGO, Decreto 7799/2017)

O Marco Regulatório é um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores onde entidades privadas prestam serviços de utilidade pública. (DEMARCHI; KERBAUY, 2016) Além disso, conforme Figueirêdo, (2016), possibilita soluções criativas para problemas sociais, onde as OSCs tem maior conhecimento e noção da realidade local e das necessidades específicas de cada região e público.

> Esta parceria na prestação de serviços entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias. Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorizem as OSCs, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira.(FIGUEIRÊDO, 2016, p. 11)

Mas o Marco Regulatório não teve um início tranquilo, conforme Salgado, (2015), a lei era de difícil adaptação as novas regras para diversos órgãos e entidades, tanto públicas como da sociedade civil.

> Apenas três meses após a sua edição, a lei teve sua entrada em vigor adiada para julho de 2015, por meio da Medida Provisória nº 658, a pedido de diversos órgãos e entidades públicas, entidades municipalistas e representantes da sociedade civil, que se manifestaram formalmente junto ao Governo Federal, solicitando maior prazo para a assimilação e a adaptação às novas regras. O processo de conversão da MP não foi tranquilo. A Senadora Gleise Hoffmann, relatora da Comissão Mista constituída no Senado para analisar a matéria, apresentou projeto de lei de conversão (PLV) que acrescia mais de 50 novas

> disposições ao texto original Lei. O PLV não chegou a ser votado. O Presidente da Câmara dos Deputados decidiu não considerar as emendas apresentadas, por considera-las estranhas ao objeto da medida provisória e converteu a MP em lei, com o texto original do Governo Federal. (SALGADO, 2015, p. 1)

Além disso, também outras questões são controversas, como por exemplo a questão do nome da lei. “Embora tenha sido nominada como “Marco Regulatório do Terceiro Setor – MROSC”, a lei não versa sobre o regime jurídico das entidades civis – ou seja, de seus aspectos administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários, das suas responsabilidades social e fiscal; ou das formas de controle e dos incentivos do Estado para a sua atuação. Dispõe, na verdade, sobre as regras a serem observadas pelo Poder Público no fomento a entidades civis sem fins lucrativos na consecução dos objetivos e interesses públicos – assunto diverso e afeto, essencialmente, ao Direito Administrativo e não ao Direito Civil que regula as pessoas jurídicas privadas sem finalidades lucrativas.”(SALGADO, 2015, p. 1)

A autora destaca ainda, mesmo antes da lei entrar em vigor, que seu “teor é promessa certa de morosidade, ineficiência e atrasos em campo sempre urgente que são as políticas sociais.”(SALGADO, 2015, p. 10)

De acordo com o decreto nº 7.799/2017 (NOVO HAMBURGO, 2017) e seguindo a legislação federal (BRASIL, 2014), foram criadas três modalidades para a formalização das parcerias entre o município e as organizações da sociedade civil:

- Termo de colaboração: proposta de parceria de interesse do Município que envolva uma organização da sociedade civil e a transferência de recursos financeiros.

- Termo de fomento: proposta de parceria de interesse de uma organização da sociedade civil com o Município e que envolva a transferência de recursos financeiros.

- Acordo de cooperação: parcerias estabelecidas pelo Município com organizações da sociedade civil e que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

- Para celebrar parcerias, as organizações da sociedade civil deverão comprovar tempo mínimo de um ano de existência para atuarem junto ao município.

Outra mudança importante que estabelece o novo Marco Regulatório é a obrigatoriedade de um chamamento público: “é imprescindível que se elabore e se aprove um plano de trabalho na fase de planejamento (art. 35, IV). Esse documento poderá ser proposto pela Administração Pública, caso em que o contrato futuro dele resultante se denominará “termo de colaboração”, ou pelas OSC, caso em que o ajuste futuro se chamará “termo de fomento”” (MARRARA, T. CESÁRIO, N. A., 2016, pag 459).

A nova norma estabelece algumas adequações às organizações da sociedade civil para a

celebração das parcerias, dentre elas, a obrigatoriedade da apresentação de um plano de trabalho (MARRARA, T. CESÁRIO, N. A., 2016, p. 460), com metas definidas, previsão de receitas e despesas, objetivos a serem alcançados e as formas de execução dos trabalhos.

2.2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Segundo o Observatório do Terceiro Setor, (2016) em seu site da internet, Organização da Sociedade Civil (OSC) tem o mesmo significado de ONG e são as instituições que desenvolvem projetos sociais, cuja finalidade seja pública e são chamadas de Terceiro Setor por não almejar lucro e tem um maior espectro de atuação.

> É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) toda e qualquer entidade que desenvolva projetos sociais com finalidade pública. Tais entidades também são classificadas como instituições do Terceiro Setor, uma vez que não têm fins econômicos. Esta expressão foi adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no início da década de 90 e significa a mesma coisa que ONG – termo que se tornou mais conhecido devido ao fato de ser utilizado pela ONU e pelo Banco Mundial. Essa idéia fomentou o exercício da cidadania de forma mais direta e autônoma, na medida em que a sociedade civil abriu um espaço maior de participação nas causas coletivas. Em termos jurídicos, segundo a legislação brasileira, o termo não é reconhecido. (INSTITUTO OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2016, p. 1)

A definição precisa de ONG não é fácil. Juridicamente o termo não existe e a sociedade vem aos poucos construindo um conceito para designar entidades com características próprias, 'reconhecidas por seus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública'[2]. São estruturas de natureza não estatal, sem fins lucrativos, com um espaço próprio, como afirma Fernandes, (1997) e que têm sempre como ponto central o interesse público e, ao ingressarem no mundo jurídico, adotam o formato de associações ou fundações.

> Fala-se hoje das "organizações da sociedade civil" (OSC) como um conjunto que, por suas características, distingue-se não apenas do Estado, mas também do mercado. Recuperada no contexto das lutas pela democratização, a ideia de "sociedade civil" serviu para destacar um espaço próprio, não governamental, de participação nas causas coletivas. Nela e por ela, indivíduos e instituições particulares exerceriam a sua cidadania de forma direta e autônoma. (FERNANDES, 1997, p. 27)

Segundo LYRA, (2011, p. 4), a participação do cidadão na gestão pública está prevista na

---

2

Tribunal de Contas da União, Processo nº 027.206/2006-3, Relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 09-07-2008. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016) Acessado em: 16/04/2018.

Constituição de 1988, ou através da participação da comunidade, no sistema único de saúde e na seguridade social (art. 198, III e art. 194, VII); ou como "participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" (art. 187, caput). E ainda, o foco deste artigo, a participação nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente e do Idoso, onde a participação da população se dá por meio de organizações representativas, as OSCs, incluindo também neste rol as entidades religiosas e cooperativas com atuação em áreas de interesse público ou social.

No livreto do governo federal, Entenda o MROSC (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, p. 15), as organizações da sociedade civil são apresentadas como entidades privadas sem fins lucrativos, não têm o lucro como objetivo, mas que tem como objetivo primordial o desenvolvimento de ações de interesse públicoe de assistência social.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) apontam a existência de cerca de 400 mil organizações da sociedade civil em atuação no país[3] – são as chamadas OSC's, sigla que substitui ONG (Organização não Governamental), em razão do advento da Lei 13.019/14, que passa a definir tais entidades como: "associações, fundações, organizações religiosas e as sociedades cooperativas que atuam com vulnerabilidade social, cooperativas sociais de combate à pobreza e geração de trabalho e renda". Ou seja, instituições sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor, atuando em corresponsabilidade com o Estado em projetos de relevante interesse público e social.

2.3 FUNDOS MUNICIPAIS

A Lei Municipal nº 2822 de 23 de junho de 2015 dispõe sobre a política do Município de Novo Hamburgo de promoção, proteção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente, consolida a legislação municipal sobre a criança e o adolescente e dá outras providências. Em seu Art. 4 a lei apresenta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRIANÇA como um destes instrumentos de promoção, proteção, defesa e controle.

Uma das políticas de atendimento do ECA (Art. 88) é a manutenção de fundos municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. É portantoum fundo público, tendo seus recursos aplicados no âmbito da política de atendimento e garantias de direitos de crianças e adolescentes do Município de Novo Hamburgo.

3 https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html Acessado em 24/04/2018.

Em seu Capítulo III, seção I, art. 13 a 19, é apresentado como instrumento de política de atendimento dos direitos, traz sua vinculação ao CMDCA e demais destinações.

> Art. 13 O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUNCRIANÇA, criado pela Lei Municipal nº 31/1992, é um instrumento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, destinado a captar e aplicar recursos para projetos executados por entidades governamentais e não governamentais, e demais ações de fortalecimento da política de atendimento, segundo deliberação do CMDCA.
>
> Art. 14 O FUNCRIANÇA será vinculado ao CMDCA, órgão formulador, deliberativo e controlador das ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente, com competência privativa para definir quanto à utilização dos recursos, cabendo-lhe a sua gestão no sentido de fixar critérios de utilização, o plano de aplicação dos seus recursos e aprovar projetos, conforme disposto na Lei Federal nº 8069/1990 e Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.
>
> Parágrafo Único - A manutenção do FUNCRIANÇA vinculado ao CMDCA constitui-se em diretriz da política de atendimento, nos termos do art. 88, IV da Lei Federal nº 8.069/1990 (ECA).
>
> Art. 15 O FUNCRIANÇA não possui personalidade jurídica, mas terá inscrição própria no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e conta bancária específica em banco público, destinada à movimentação de suas receitas e despesas.
> Art. 16 O FUNCRIANÇA deve constituir unidade orçamentária própria e ser parte integrante do orçamento público, e na sua execução orçamentária serão aplicadas as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária do município.
> Art. 17 Os recursos do FUNCRIANÇA devem ter um registro próprio, de modo que a disponibilidade de caixa, receita e despesa, fique identificada de forma individualizada e transparente.
> Art. 18 As providências administrativas necessárias à liberação dos recursos, após a deliberação do Conselho, deverão observar o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, sem prejuízo do efetivo e integral respeito às normas e princípios relativos à administração dos recursos públicos.
> Art. 19 Nos materiais de divulgação das ações, projetos e programas que tenham recebido financiamento do FUNCRIANÇA, será obrigatória a referência ao CMDCA e ao fundo, como fonte pública de financiamento, garantindo-se que um mínimo de 5% (cinco por cento) desses materiais sejam em formato acessível à pessoa com deficiência.

Já a Lei 2373 de 19 de dezembro de 2011 dispõe sobre o conselho municipal dos direitos e cidadania do idoso - cmdci e dá outras providências, entre elas a disposição de que o Conselho de Direitos do Idoso pode deliberar sobre a movimentação do Fundo Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso, que foi instituído pela Lei 2718 de 25 de junho de 2014.

3 METODOLOGIA

O método de pesquisa utilizado é o exploratório com o objetivo de se ter uma maior familiaridade com o tema e com o problema, explicitando-o e criando hipóteses para os reflexos da nova lei do marco regulatório nos Conselhos de Direitos da Criança e dos Adolescentes e dos Idosos. Será realizada uma pesquisa exploratória nos projetos anteriores e posteriores a Lei do

MROSC apresentados pelas entidades para a utilização dos recursos públicos do FUNCRIANÇA para entender os reflexos da nova lei na gestão dos recursos para as entidades da Sociedade Civil do município de Novo Hamburgo, para o Conselho Municipal das Crianças e Adolescentes de Novo Hamburgo – RS (CMDCA/NH) e para o Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso de Novo Hamburgo (CMDCI/NH).

Esta pesquisa apresentou os resultados obtidos de forma qualitativa, através de técnicas de coleta e redução dos dados, categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório. A coleta de dados, pesquisa de campo, na análise da legislação, se valerá da técnica de observação e análise de materiais internos do conselho, tais como Atas, processos, editais, chamamentos públicos, deliberações, pareceres, histórico do conselho, registro de entidades, assim como instrumentos normativos municipais. A análisedeste material pretende verificar as diferenças que ocorreram apósa entrada da nova lei do MROSC, a partir de 1º de janeiro de 2017, tanto na quantidade de projetos, quanto no número de editais, resoluções, decretos, número de participantes em processos para participar dos Editais, número de entidades que obtiveram sucesso nos editais, valor dos projetos pré e pós MROSC, tempo de aprovação dos projetos, etc.

O estudo será desenvolvido a partir de coleta e análise de dados em livros e relatórios, como visto acima, ou seja, uma análise documental. Também será feita a consulta de documentos legais para realizar a pesquisa, como leis, regulamentos e normas técnicas, decretos, resoluções.

Também será feita a coleta informações relevantes para o trabalho científico através de uma pesquisa de campo feita através de formulários com questões fechadas e abertas, de natureza exploratória com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, além do levantamento de uma amostra de projetos dos Conselhos Municipais das Crianças e Adolescentes de Novo Hamburgo e dos Direitos e Cidadania do Idoso de Novo Hamburgo, adquirindo com isso conhecimento direto da realidade, e obtenção de dados agrupados em tabelas que possibilitam uma riqueza na análise estatística.

A aplicação dos questionários acontecerá offline, através de abordagem presencial. Os respondentes são funcionários municipais concursados e que trabaham na Casa dos Conselhos, além de membros da Diretoria dos Conselhos representantes da Sociedade Civil. A pesquisa, composta por questões exploratórias, será aplicada em uma amostra de 6 pessoas.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Prefeitura de Novo Hamburgo publicou o decreto nº 7.799/2017 (NOVO HAMBURGO,

2017) em 11 de abril de 2017. Este decreto regulamenta, em âmbito municipal, a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como novo MROSC (BRASIL, 2014). Portanto somente a partir de abril de 2017 o MROSC entrou em vigor em Novo Hamburgo e começou a ter a liberação dos recursos financeiros do Município às organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. (NOVO HAMBURGO, 2017)

De acordo com a legislação vigente, a lei não se aplica aos convênios e contratos celebrados com entidades CEBAS (Lei n. 12.101/2009) de assistência social, educação e serviços complementares ao SUS (Lei n. 8.080/1990), nem mesmo aos contratos de gestão celebrados com as OS's na forma da Lei n. 9.637/1998, nem aos termos de parceria celebrados com as OSCIP's e aos termos de compromisso cultural da Lei Cultura Viva (desde que previstos na LDO). Igualmente, não se submetem à Lei n. 13.019/2014, as subvenções sociais celebradas com fundamento no artigo 163 da Lei n. 4.320/1964, restritas exclusivamente a subsidiar despesas de custeio. A lei geral das parcerias igualmente não incidirá no repasse dos recursos provenientes do PAED (Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência), do PNAE (Alimentação Escolar) e PDDE (Dinheiro Direto na Escola), bem como nas parcerias da Administração Pública com os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAC, SEBRAE, etc.). Todas as demais parcerias voluntárias, envolvendo organização da sociedade civil, sujeitam-se ao marco regulatório.(NOVO HAMBURGO, 2017, p. 5)

4.1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS

> Os Conselhos Municipais surgem no final da década de 80, início dos anos 90, no bojo dos processos de municipalização das políticas sociais, visando contribuir para a melhoria da administração pública, a partir da estruturação de novas formas gerenciais que incorporassem a participação sociedade civil. Isto significa a criação de mecanismos co – participados de administração dos serviços públicos, onde a sociedade civil articula-se com o Estado, e este tem interesse nessa parceria, tendo em vista as teorias que preconizam o reordenamento do seu papel, na perspectiva de que tais estratégias venham conferir melhor desempenho às políticas sociais, até então fadadas ao insucesso. (CARVALHO, 1999, p. 2)

Os conselhos municipais, formados por representantes da Prefeitura e da sociedade civil, contribuem para formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades, acompanhando, controlando e aprovando as ações de proteção, promoção, defesa e execução dos direitos da criança e do adolescente, observando deliberação da lei, orientações do CONANDA e deliberações da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, assim como coordenar o processo eleitoral do Conselho Tutelar e para a definição dos planos de ação da cidade e

fiscalização, através de reuniões periódicas, criação de comissões e discussões.(NOVO HAMBURGO, 2015)

O mandato e os representantes também variam de acordo com o conselho. Segundo o Regimento Interno do CMDCA de Novo Hamburgo, por exemplo, esta é a composição do Conselho e sua representatividade:

> Art. 3º. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto de dezoito (18) membros titulares e dezoito (18) suplentes, guardada a paridade entre o poder executivo e a sociedade civil organizada, com mandato de dois (2) anos, observando a seguinte composição (art. 6º Lei Municipalnº 2822/2015):
>
> I - nove (9) representantes do Poder Executivo, com seus respectivos suplentes, oriundos das secretarias vinculadas às seguintes políticas:
>
> a) Educação: (2) representantes;
>
> b) Saúde: (2) representantes;
>
> c) Assistência Social: dois (2) representantes;
>
> d) Planejamento: um (1) representante;
>
> e) Cultura: um (1) representante;
>
> f) Esporte e Lazer: um (1) representante.
>
> II - nove (9) representantes da sociedade civil organizada, oriundos das seguintes categorias:
>
> a) cinco (5) representantes de entidades de atendimento, com registro regular há pelo menos dois (2) anos, eleitas em Colégio Eleitoral das entidades.
>
> b) dois (2) representantes de adolescentes, escolhidos no Fórum de Adolescentes;
>
> c) dois (2) representantes da sociedade civil organizada, eleitos no Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente, instância composta dos mais variados segmentos representativos da sociedade (entidades eorganizações sociais, organizações profissionais, sindicatos, entidades representativas do pensamento científico, religioso, filosófico entre outros), conforme artigos 32 e 33 da Lei Municipal nº 2822/2015.

Já o Conselho do Idoso tem uma composição diferente, mas nem por isso com menos participação da sociedade, tendo inclusive a inclusão de grupo de idosos na participação do conselho. A diferença é o número reduzido em relação ao conselho da criança e dos adolecentes:

> O CMDCI será composto por doze (12) membros titulares e doze (12) suplentes, guardada a paridade entre o Poder Executivo e a sociedade civil organizada, com mandato de dois (2) anos, sendo:
>
> I - Seis (6) representantes indicados pelo Poder Executivo, conforme composição abaixo:
> a) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SDS);
> b) Secretaria Municipal de Educação (SMED); (Redação dada pela Lei nº 2702/2014)
> c) Secretaria Municipal da Saúde (SMD);
> d) Secretaria Municipal de Cultura (SECULT);
> e) Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL); (Redação dada pela Lei nº 2702/2014)
> f) Coordenadoria de Políticas Públicas para Pessoas Idosas.
> II - Seis (6) representantes de entidades da sociedade civil, regularmente inscritas no CMDCI, na seguinte forma e proporção:
>
> a) duas entidades e organizações de assistência social, sem fins lucrativos;
> b) duas entidades e organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos (clubes de serviço, associações comunitárias, instituições de ensino e demais afins);
> c) dois grupos de idosos regularmente constituídos.

Em 2017, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA NH possuia 27 entidades e 2 programas em situação regular, conforme Resolução do CMDCA nº 47/2017, de 14 de novembro de 2017. No ano de 2016 eram somente 25 entidades regulares, conforme Resolução do CMDCA nº 34/2016.

O número de entidades em situação regular no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não difere do ano de 2016, ou seja, antes do início da Lei do MROSC no município de Novo Hamburgo, portanto o novo Marco Regulatório não afetou a quantidade de entidades em situação regular.

Quanto a projetos, no CMDCA em 2014 7 entidades apresentaram um total de 9 projetos, com um valor total de R$ 397.663,00 (Trezentos e noventa e sete mil seiscentos e sessenta e três reais) em convênios, conforme controle de projetos das entidades FUNCRIANÇA – CMDCA elaborado por comissão de Registro, Fiscalização, Monitoramento e Avaliação. Em 2015 14 entidades apresentaram um total de 24 projetos, com um valor total de R$ 3.966.204,83 (Três milhões novecentos e sessenta e seis mil duzentos e quatro reais e oitenta e três centavos) em convênios. Já em 2016 19 entidades apresentaram um total de 33 projetos, com um valor total de R$ 1.077.046,00 (Um milhão setenta e sete mil e quarenta e seis reais) em convênios e CECAD - Certificado para Captação de Destinações, certificado este que autorizada a entidade a captar recursos financeiros e bens móveis/imóveis junto à comunidade, visando a execução das atividades.

Os antigos convênios existentes, formalizados com organizações da sociedade civil sem estipulação de prazo de vigência, mas ainda em vigor (e anteriores a janeiro de 2017), terão validade até 1º/01/2018, por força do artigo 83, §2º, da Lei Federal n. 13.019/2014.

Em 2017, foi aberto Edital de Chamamento público nº 04/2017 da PMNH e Resolução 42/2017. O objeto deste edital era a seleção de 16 (dezesseis) projetos no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil) cada, totalizando R$ 240.000,00, apresentados por Organizações da Sociedade Civil (OSC) em situação regular no CMDCA/NH, a serem financiados com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRIANÇA, que estivessem em conformidade com uma das linhas de financiamento previstas no edital. Conforme Ata 157 da Plenária do CMDCA, 17 entidades apresentaram Planos de Trabalho, destas, 8 entidades foram desclassificadas na etapa de análise de documentos e somente 9 entidades classificadas.

Como o Edital para 16 projetos teve somente 9 projetos aprovados foi lançado novo Edital de Chamamento Público, Edital nº 01/2018, que visava selecionar sete (7) projetos de OSC's em situação regular junto ao CMDCA e que não tivessem sido contempladas no Edital de Chamamento público nº 04/2017 da PMNH e Resolução 42/2017, no valor de R$ 15.000,00 (cada), a serem

financiados com o recurso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRIANÇA.

Ao todo foram recebidos seis (06) Planos de Trabalho e após a conferência documental observou-se que cinco (05) entidades não cumpriram com o requisito apresentado no Edital 01/2018, item "6" dos "Requisitos Eliminatórios para a Participação no Chamamento Público" e subitem 6.4, com a seguinte redação: "Em qualquer caso, deverá ser observada a exigência do art.23, IV do Decreto Municipal nº 7799/2017: "Serão consideradas aptas, as organizações da sociedade civil que apresentarem a documentação (...) cópia do cartão do CNPJ atualizado, possuindo à organização da sociedade civil, no mínimo um ano de existência, comprovando cadastro ativo". Em virtude da não entrega de toda a documentação necessária, das 6 entidades, somente 1 entidade foi classificada no Edital nº 01/2018.

Já no Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso – CMDCI NH existem 25 lares e 10 grupos em processo de inscrição em 2017, ainda sem o registro autorizado, uma vez que falta o cumprimento de requisitos dos Art. 2º e 3º da Resolução nº 01/2015 do CMDCI.

Em 2016 6 lares obtiveram o Atestado de Pleno e Regular Funcionamento fornecido pelo CMDCI NH, atestado este com validade de um ano. Em 2017 somente 3 lares obtiveram o Atestado de Pleno e Regular Funcionamento. Atualmente somente um lar está com o Atestado de Pleno e Regular Funcionamento e é o único que, possuindo este atestado, pode utilizar recursos do Fundo do Idoso, conforme Resolução do CMDCI nº 04/2018, de 18 de abril de 2018. Ocorre que ainda nenhum recurso foi utilizado do Fundo Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso, pois somente em 18 de abril o funcionamento do Fundo do Idoso foi regulamentado pela resolução acima citada.

De acordo com o decreto nº 7.799/2017 (NOVO HAMBURGO, 2017) e seguindo a legislação federal (BRASIL, 2014), foram criadas três modalidades para a formalização das parcerias entre o município e as organizações da sociedade civil:

a) Termo de colaboração: proposta de parceria de interesse do Município que envolva uma organização da sociedade civil e a transferência de recursos financeiros.

b) Termo de fomento: proposta de parceria de interesse de uma organização da sociedade civil com o Município e que envolva a transferência de recursos financeiros.

c) Acordo de cooperação: parcerias estabelecidas pelo Município com organizações da sociedade civil e que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

d) Para celebrar parcerias, as organizações da sociedade civil deverão comprovar tempo mínimo de um ano de existência para atuarem junto ao município.

A nova norma estabelece algumas adequações as organizações da sociedade civil para a

celebração das parcerias, dentre elas, a obrigatoriedade da apresentação de um plano de trabalho (MARRARA, T. CESÁRIO, N. A., 2016, pag 460), com metas definidas, previsão de receitas e despesas, objetivos a serem alcançados e as formas de execução dos trabalhos.

5 CONCLUSÃO

As principais mudanças são a forma de escolha das entidades que antes era de livre indicação do gestor público e feitas por convênio e passa a ser, após a entrada em vigor do MROSC, obrigatoriamente, por chamamento público.

Outra mudança importante é quanto ao objetivo das parcerias que tem como foco a atividade-fim do projeto e não o simples cumprimento de medidas administrativas e burocráticas.

Neste sentido, a nova norma ampliou de forma explícita quais despesas podem ser objeto da parceria, em especial, as despesas com recursos humanos, encargos sociais e até mesmo as despesas indiretas, que antes não eram aceitas pela natureza dos convênios. Os processos de prestação de contas também foram simplificados e agora a Administração Municipal tem prazo para conclui-lo.

É notória a diminuição dos valores e do número de projetos e o número de entidades que tiveram exito na aprovação de seus projetos nos Editais já sob a égide do MROSC, onde fica explícita a dificuldade que as entidades da sociedade civil, assim como alguns setores do governo municipal, tiveram em adequar-se a nova legislação e suas exigências.

REFERÊNCIAS

ABONG. **MROSC na prática. Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil. Estudo Jurídico.** Rio de Janeiro, 2017.Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>. Acesso em: 22 de março de 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8069, 1990**. Estatuto da criança e do adolescente, Brasília,DF, 7ª Edição 1990.

_____. **Lei Federal 13.019/2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de

projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 20 de março de 2018.

_____. **Lei 13.204/2015**. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999"; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 20 de março de 2018.

_____. **Projeto de Lei do Senado n° 649, de 2011**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102968 Acesso em: 19 de março de 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Diretoria de Pesquisas. Gerência do Cadastro Central de Empresas. **As Fundações Privadas e.Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010**. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2018.

_____. IBGE. **Número de municípios, população residente, por situação do domicílio, taxa**

de crescimento e razão de dependência, segundo as Unidades da Federação e classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2000. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm >. Acesso em: 16/03/2018.

_____.Tribunal de Contas da União, **Processo nº 027.206/2006-3**, Relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 09-07-2008. Disponível em: <http://www.sites.gratis/T8XMw>. Acesso em: 20/03/2018.

CARVALHO, J. et al. **Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENANPAD, 23. Anais**. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-10.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2018.

CASTRO, L. M. **Tendências para as licitações no terceiro setor: a gestão das licitações por meio da formalização do concurso de projetos e regulamento próprio. XI Congresso Nacional do CONPEDI.** UFF, Niterói. 2012. p. 68 – 87. Disponível em: < http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f02208a057804ee1 >Acesso em: 16/03/2018.

CENTRO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **CP - Aplicação da Lei 13.019/2014 em Relação aos Convênios Firmados Pelo Município,** 2017. Disponível em: <http://grifon.com.br/Portal/Griffon/noticiaDetalhe.aspx?nCdConteudo=69286>. Acesso em: 16/03/2018.

DEMARCHI, C. H.; KERBAUY, M. T. M. **A proposta de um novo marco regulatório para a comunicação no Brasil e as políticas para o setor.** Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v.12, n.1, p. 107-118, 2016, Disponível em: < http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3694 > Acesso em: 24/03/2018.

FAMURS. **Imposto Devido Base dos Incentivos por Município 2014.** 2017 . Disponível em: <https://www.famurs.com.br/site/wp-content/uploads/2017/12/20161117161419_C%C3%B3pia-de-Dedu%C3%A7%C3%B5es-Incentivadas-10%C2%AARF-AC-2014-POTENCIAL.xls> . Acesso em: 24/03/2018.

_____. I**nformação ajur n° 005/2017**, 2017 . Disponível em:

<https://www.famurs.com.br/site/wp-content/uploads/2017/12/20170718142529_INFORMA%C3%87%C3%83O-AJUR-n%C2%BA-005-2017-LEI-DAS-PARCERIAS-VOLUNT%C3%81RIAS-APAES.pdf> . Acesso em: 24/03/2018.

FERNANDES, R. C. **O que é o terceiro setor?** Revista do legislativo, Belo Horizonte: Assembleia. Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 18, p. 26-30, abr./jun. 1997

FIGUEIRÊDO LOPES, L. et al. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei 13.019/2014**. ed. 01, Brasília : Imprensa Nacional / Governo Federal. 2016. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2018.

_____. Santos, Bianca C. Rolnik, Iara. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - a construção da agenda no governo federal de 2011 a 2014.** ed. 1. Brasília : Imprensa Oficial / Governo Federal. 2015. Disponível em: <www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2018.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. **Legislação Definições de ONG – OS – OSC – OSCIP** . Disponível em: <http://observatorio3setor.com.br/o-3-setor-2/legislacao/>. Acesso em: 16/03/2018.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**, 2015. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>. Acesso em: 18/04/2018.

LYRA, R. P. **A Democracia Participativa na Gestão Pública Brasileira**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/A%20DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20BRASILEIRA.docx>. Acesso em: 16/03/2018.

MARRARA, T. CESÁRIO, N. A. **Chamamento público para parcerias sociais**. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, vol. 3, n. 2, p. 459, 2016. Disponível em: < https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/118308/115869> . Acesso em: 24/03/2018.

NOVO HAMBURGO. **Decreto 6586/2014. R**egulamenta o fundo municipal dos direitos e

cidadania do idoso, instituído pela lei municipal nº 2.718/2014. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dimku>. Acesso em: 20/03/2018.

_____.**Decreto 7799/2017.** Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública do Município de Novo Hamburgo e Organizações da Sociedade Civil (OSC`s), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades e interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.
Disponível em: <http://leismunicipa.is/cqmve>. Acesso em: 24/03/2018.

_____. **Lei municipal 2373/2011**. (Regulamentada pelo Decreto nº6586/2014) Dispõe sobre o conselho municipal dos direitos e cidadania do idoso, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/npfrj>. Acesso em: 20/03/2018.

_____. **Lei municipal 2718/2014**. (Regulamentada pelo Decreto nº6586/2014) Institui o fundo municipal dos direitos e cidadania do idoso, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dtlsj>. Acesso em: 20/03/2018.

_____.**Lei municipal 2822/2015**. Dispõe sobre a política municipal de promoção, proteção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente, consolida a legislação municipal sobre a criança e o adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/omfau>. Acesso em: 20/03/2018.

_____. M**anual de orientação para as organizações da sociedade civil para adequação e cumprimento das regras do marco regulatório, introduzidas pela lei federal n.º 13.019/2014**. 2017. Disponível em: <https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Manual_das_Parcerias.pdf>. Acesso em: 15/03/2018.

_____.**Resolução CMDCA nº 34/2016.** Divulga listagem das entidades em situação regular no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente–CMDCA.

_____.**Resolução CMDCA nº 47/2017.** Divulga listagem das entidades e

programas em situação regular no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente– CMDCA e revoga a Resolução 46/2017. Disponível em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/Resolu%C3%A7%C3%A3o %2047_CMDCA.pdf>. Acesso em: 15/03/2018.

_____.**Resolução CMDCI nº 01/2015.** Dispõe sobre o registro e inscrição de grupos e entidades no Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso.

_____.**Resolução CMDCI nº 04/2018.** Dispõe sobre o funcionamento do Fundo Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso.

OLIVEIRA, G. J. **Terceiro Setor e o Direito Administrativo Ponto n. 2 – Bases Constitucionais do Terceiro Setor** . Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) São Paulo, 2016.Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1805898/mod_resource/content/0/Ponto%202%20-%20Bases%20Constitucionais%20do%20Terceiro%20Setor.pdf>. Acesso em: 30/04/2018.

VIOLIN, T. C. et SALGADO, E. D. **O marco regulatório das organizações da sociedade civil para as políticas públicas relativas ao direito da cidade e suas recentes alterações.** Revistade Direito da Cidade Vol. 09 nº 2,Rio de Janeiro, 2017, pág 603 – 625. Disponível em: < https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27013 >. Acesso em: 30/04/2018

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**.2. ed. Rev. Atual. E ampl. - Curitiba: Ibpex, 2009. 269p.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Entenda o MROSC: Marco regulatório das organizações da sociedade civil: lei 13.019/2014**. Brasília: Presidência da República, 2016 Disponível em: < http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf>. Acesso em: 10/04/2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PROFESSOR: GUILHERME LERCH LUNARDI (gllunardi@furg.br)

Aluna: Marcia Fernandes

Pólo: Novo Hamburgo

ASSÉDIO MORAL NA REDE PÚBLICA DE ENSINO[i]

Márcia Fernandes[ii]

Resumo

Quando o professor está exercendo seu trabalho, espera-se o respeito, a educação, a dignidade e um ambiente saudável para poder trabalhar, mas quando acontecem situações em que esse profissional é humilhado e ofendido, seu desempenho, sua saúde física e mental é afetada. Não existe uma legislação federal específica que trata do assédio moral no serviço público de forma específica, o que há são alguns exemplos de leis municipais e ou estaduais. Sendo assim é necessário observar o tema abordado nesta pesquisa para fim de contribuir em ações que vão ao encontro do enfrentando do assédio moral na administração pública.

Introdução

O atual modelo de produção capitalista levou a reformas educacionais que exigem um professor com habilidades e competências que atendam aos objetivos do mercado, gerando uma "proletarização" da profissão docente (JÁEN, 1991). Concomitantemente, inicia-se um movimento de desvalorização social do trabalho de professor: baixa remuneração e planos de carreira que pouco valorizam a

[i] Artigo: Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Rio Grande/FURG.

[ii] Docente da Rede Municipal de Ensino de Novo Hamburgo.Licenciada em Geografia e pós-graduada em Ensino de Geografia e de História - Saberes e Fazeres na Contemporaneidade pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

formação continuada, como também, uma maior intervenção na sua autonomia e um controle maior sobre as relações de trabalho por parte dos gestores.

Nos últimos anos, os meios de comunicação têm exibido reportagens acerca do tema, a exemplo da pesquisa que mostra que metade dos brasileiros já sofreu algum tipo de assédio moral (BBC, 2015), trazendo diferentes artigos de opinião que tratam do assédio moral no ambiente de trabalho. Esses pontos de vista midiáticos, em sua abordagem sobre a prática docente, por vezes se baseiam em dados de avaliação em massa, como por exemplo, a *Prova Brasil*, e que não possuem uma fundamentação científica ou vivencial mais rigorosa. Com a universalização do ensino, depositou-se sobre o trabalho do professor uma expectativa ainda maior. Assim, as cobranças e pressões do dia a dia exigem do docente maior dedicação, que quase sempre extrapola sua carga horária de trabalho: planejamento e a elaboração de avaliação, com a execução de tarefas burocráticas, problemas administrativos ou de ordem disciplinar, a participação em conselhos de classe, comissões e colegiados e outros. Todos esses compromissos assumidos pelos professores, além do seu comprometimento com o processo de ensino-aprendizagem, têm gerado sérios problemas à saúde física e emocional dos docentes(NÓVOA, 2007).

> Há um paradoxo entre o excesso das missões da escola, o excesso de pedidos que a sociedade nos faz e, ao mesmo tempo, uma cada vez maior fragilidade do estatuto docente. Os professores têm perdido prestígio, a profissão docente é mais frágil hoje do que era há alguns anos. Eis um enorme paradoxo. Como é possível a escola nos pedir tantas coisas, atribuir-nos tantas missões e, ao mesmo tempo, fragilizar nosso estatuto profissional. (NÓVOA, 2007, p.12).

Para corroborar com o adensamento deste quadro, vivencia-se uma prática muito antiga de opressão denominada de assédio moral que, embora pouco debatida, aparece como uma estratégia de organização e gestão do trabalho (MARTININGO e SIQUEIRA, 2008, p.17).O assédio moral consistena:

> Humilhação e a falta de respeito, além de um interesse mais ou menos consciente por parte do assediador de prejudicar a vítima. São atitudes, palavras, comportamentos, que, tomados separadamente, podem parecer inofensivos, mas cuja repetição e sistematização os tornam destruidores (MARTININGO; SIQUEIRA, 2008, p.22).

O assédio moral só tem sido mais debatido nas últimas décadas e pode ser compreendido como o conjunto de ações repetidas de acosso psicológico que têm por objetivo ou por efeito uma degradação das condições de trabalho, susceptíveis

de causar dano aos direitos e à dignidade, de lesar a saúde física ou mental ou de comprometer o futuro profissional do trabalhador" (OMS, 2004, p. 14).

Muitas vezes, falta ao gestor disposição para apurar, coibir, punir os responsáveis. Mas, nos parece que, a este mesmo gestor, cabe cobrar melhores resultados nos índices avaliativos, e aplicar políticas públicas para a educação que na maioria das vezes são pensadas por quem não possui intimidade com os problemas reais da escola ou não conhece a sala de aula; tudo isso alinhado, pela imposição vertical de mudança. Os órgãos responsáveis pela gestão escolar (secretarias de educação e direção das escolas) não costumam fornecer os meios necessários para diminuir ou inibir a prática do assédio, cabendo ao professor buscar individualmente subsídios de proteção.

Assim, a presente proposta de pesquisa objetiva investigar as relações entre o *assédio moral* e a *saúde coletiva da categoria docente*, além de apontar possíveis caminhos que contribuam para a resolução desse problema. Como objetivos específicos, propõe-se: a) investigar a relação entre o assédio moral e o adoecimento do professor; b) identificar o papel social dos envolvidos; e c) identificar as diferentes ações que podem ser tomadas de modo a prevenir o assédio moral nas escolas públicas.

O artigo está estruturado da seguinte forma, após essa introdução, apresenta-se o referencial teórico, em seguida a metodologia aplicada, análise da legislação aplicada em algumas esferas públicas de governo, análise das entrevistas e considerações finais.

2. Referencial Teórico

Este trabalho está fundamentado em três diferentes temas: *assédio moral*, *trabalho docente* e *saúde do trabalhador*, sendo o assédio moral o tema principal a ser discutido, a partir de alguns autores que dão ênfase à descrição e ao uso deste conceito.

Para Vieira, Lima e A. Lima (2012), o assédio moral se relaciona a qualquer conduta que se torna frequente e abusiva no ambiente de trabalho ao trabalhador, que possa causar danos à dignidade, a sua saúde física ou mental. Os autores destacam que o assédio moral pode adquirir caráter visível ou invisível, pode ser camuflado com brincadeiras ou insinuações sobre a vítima.

> Aquilo que se convencionou chamar de “assédio moral”, uma forma de violência psicológica capaz de atingir gravemente a subjetividade e a saúde mental dos trabalhadores. Trata-se de uma prática que pode se manifestar de formas variadas, mais ou menos sutis, mas que implica sempre na exposição frequente dos trabalhadores a situações vexatórias e constrangedoras, acarretando sentimentos de menos-valia, insatisfação, desânimo, indignação e afetando, com o passar do tempo, sua autoestima e saúde mental(VIEIRA; LIMA E A. LIMA, 2012, p.8).

Alguns projetos de lei que tratam do assunto também trazem a perspectiva de que o assédio moral é “a desqualificação por meio de palavras, gestos ou atitudes, afetando aautoestima, a segurança ou a imagem do servidor público ou empregado em razão de vínculo hierárquico funcional ou laboral” (BRASIL, 2005). Aprovada em 2002, a Lei 2.949 do Distrito Federal, descreve assédio moral como:

> Desqualificar o subordinado por meio de palavras, gestos ou atitudes; tratar o subordinado por apelidos ou expressões pejorativas; exigir do subordinado, sob reiteradas ameaças de demissões, o cumprimento de tarefas ou metas de trabalho; exigir do subordinado, com intuito de menosprezá-lo, tarefas incompatíveis com as funções para as quais foi contratado (BRASÍLIA, 2002).

O volume 37 da *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional* de 2012 possui inúmeros artigos que propõem uma discussão sobre o assédio moral no trabalho. Os textos dão conta de que o assédio tem tomado maiores proporções nos debates, na pesquisa e na consciência do trabalhador nas últimas décadas. Existe uma maior diversidade de artigos e livros referentes ao tema. Soares e Oliveira (2012, p.195) definem o assédio moral como “sendo uma sucessão de proposições e gestos hostis que isoladamente podem parecer insignificantes, mas cuja repetição constante provoca efeitos perniciosos”.

O dossiê sobre assédio publicado pela revista se baseia em estudos de casos nos diferentes segmentos profissionais, assim como, experiências na prevenção do problema. Destaca a importância de discutir o assédio moral na sociedade brasileira, onde sua historicidade é marcada pelo trabalho escravo, patriarcalismo e outras formas de preconceito.

> [...] não se pode esquecer ainda, que o assédio moral no trabalho é fruto de um momento histórico e de um contexto social e econômico, definidores da forma de organização do trabalho e do desenho das relações humanas neste contexto. Em última instância, trata-se de uma questão ética e de respeito à dignidade humana(GLINA; SOBOLL,2012 p,279).

No trabalho docente da escola pública, há a presença reguladora do Estado. Neste contexto, Michel Foucault mostra a existência dos diferentes modos das instituições e seus gestores exercerem poder sobre os indivíduos. O autor entende as relações de trabalho como relações de poder “[...] corpo como objeto e alvo de poder. Encontraríamos facilmente sinais dessa grande atenção dedicada então ao corpo – ao corpo que se manipula, se modela, se treina, que obedece, responde, se torna hábil ou cujas forças se multiplicam” (FOUCAULT, 2007, p.117).

Com a implementação de reformas, de novos modelos de gestão, somadas às novas demandas sociais repassadas ao professor, assim como as condições de trabalho caracterizadas pela pressão e precarização permitem emergir os assédios e intimidações. Segundo Mussi e Oliveira (2010), estes compõem sérios riscos ao trabalhador, levando ao aumento de doenças e acidentes relacionados ao trabalho. Esse conjunto levou à precarização e deterioração das condições e relações de trabalho na atividade docente e ao seu desgaste físico e psíquico, colocando a atividade de docente entre as que mais adoecem na atualidade.

Nóvoa (2017) aborda de forma crítica as reformas na educação, pois elas se baseiam nos princípios neoliberais, causando uma posição crítica a um programa de reforma na educação realizado com base nos princípios mercadológicos que submetida ao empenho dos alunos, junto com a pressão do gestor por esses resultados, têm gerado o adoecimento.

Ainda sobre o adoecimento, a sobrecarga de trabalho dos professores é destacada por Oliveira (2003), que descreve o aumento do trabalho docente sem a efetiva mudança na estrutura escolar que favoreça o desempenho do seu trabalho. O aumento da jornada feita pela própria escola sem remuneração, havendo casos em que se o professor descordar, muitas vezes se torna vítima de assédio e ameaças pelos gestores, o que tem ajudado a piorar a sua saúde. A mesma autora se refere a“estratégias mais sutis e menos visíveis de exploração”, como mostra no texto: “os docentes vão incorporando novas funções e responsabilidades, premidos pela necessidade de responder às exigências dos órgãos do sistema, bem como da comunidade” (OLIVEIRA, 2012, p. 308-309).

A seguir, apresenta-se a proposta metodológica empregada neste estudo.

Metodologia

Esta pesquisa se dá a partir de uma abordagem teórica exploratória sobre o tema do assédio moral, sob uma perspectiva qualitativa de dados obtidos em entrevistas realizadas com 8 professores que se submeteram a situações de assédio no ambiente de trabalho. As entrevistas foram aplicadas a um grupo de professores das Séries Iniciais e Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Novo Hamburgo que buscaram ajuda junto à entidade de classe que os representa, entendendo sofrer assédio moral em seus espaços de trabalho e/ou que apresentaram problemas de saúde física ou emocional em função do assédio sofrido.

Nas entrevistas foram analisados os seguintes elementos:

I - De descrição pessoal e profissional: idade, profissão, área de atuação e gênero.

II - Em relação à análise dos elementos relacionados ao fator assédio moral, foram feitas as seguintes perguntas:

- Você acredita ter sofrido assédio moral no seu ambiente de trabalho?
- Quais acontecimentos levaram você a acreditar estar sendo assediado(a) moralmente?
- Quem foi o (a) assediador (a)? Qual a posição que essa pessoa ocupava ou ocupa no seu trabalho?
- Relate as circunstâncias em que ocorreram os fatos que você identificou ser assédio moral.
- A(s) situação(ões) de assédio prejudicaram a sua saúde física e/ou emocional? De que maneira isso ocorreu?
- O assédio moral prejudicou a sua carreira profissional? De que maneira isso ocorreu?
- Ao se sentir assediado(a), você procurou ajuda de alguém ou de alguma instituição? Como se deu isso?
- Você conseguiu superar a situação de assédio? Como se deu isso?
- Você tem conhecimento sobre a legislação e/ou as políticas públicas que auxiliam na prevenção e inibição do assédio moral no trabalho docente?

Complementarmente, foi feita uma análise bibliográfica acerca de políticas públicas de educação, incluindo aquelas voltadas para os trabalhadores da área, bem como da presença de projetos de lei ou da legislação já adotada por órgãos

públicos municipais federais ou estaduais. Assim, a partir dos dados obtidos através das entrevistas e da literatura existente, puderam ser sugeridas propostas de ações, através de políticas educacionais voltadas à prevenção da prática do assédio moral.

A Legislação e o assédio moral

Alguns municípios e estados brasileiros possuem leis que tratam da prevenção e punição das questões relacionadas ao assédio moral. Porém, essa legislação é insuficiente e pouco clara nos critérios que levam à comprovação de assédio moral. Em nível federal, a legislação sobre o tema é inexistente. O que existe são projetos de lei tramitando pelo senado ou pela câmara federal; um exemplo é o estado do Rio de Janeiro (Lei nº 3921, de 23 de agosto de 2002), que em seu artigo 1º "veda atitude ou postura que se possa caracterizar como assédio moral por parte de superior hierárquico, contra funcionário, servidor ou empregado e que implique em violação da dignidade desse ou sujeitando-o a condições de trabalho humilhantes e degradantes", e no artigo 4º prevê punição de advertência, suspensão ou demissão conforme o caso. No Rio Grande do Sul, tem-se como exemplo o município de Caxias do Sul, através da Lei complementar de Nº 457, de 8 de março de 2014, que dispõe sobre o assédio moral no âmbito daAdministração Pública Municipal.

Neste sentido, a valorização do servidor público, incluindo o professor, como ser humano e como elemento principal na prestação de um bom serviço à sociedade se dácom políticas de gestão de pessoas voltadas para a qualidade de vida e para a melhoria nos serviços prestados, tendo como elemento norteador uma boa legislação.

O assédio moral no trabalho docente

Conforme descrito na metodologia do trabalho, foram realizadas entrevistas com docentes do Ensino Básico de escolas públicas que já passaram por situações entendidas como assédio moral.[iii] As entrevistas, na sua maioria, foram realizadas

[iii]Os entrevistados preferem não serem identificados, por isso foi preservado o anonimato.

com professoras, pois os trabalhadores em educação, principalmente no Ensino Fundamental ainda são mulheres. Mas há também respostas de representantes do sexo masculino, os quais também foram entrevistados Todos reconhecem ter sofrido assédio moral em algum momento da sua carreira. Somente uma entrevistada relatou não saber que o ocorrido seria assédio moral, segundo a professora.

> “Na verdade eu nem sabia que havia sofrido assédio moral. Ao relatar para a psicóloga, no atendimento, ela me explicou que as situações que eu havia vivenciado no meu local de trabalho se configuravam como assédio moral.”

Observa-se que, por vezes, a vítima demora a se dar conta que está sofrendo assédio, só percebe quando as consequências sobre a sua saúde já são fato consumado.

> Faz-se importante destacar que, na grande maioria dos casos, o assediador age de forma implícita através de gestos sutis, expressões ambíguas e de duplo sentido, ordens e atos aferidos contra o assediado(BOTTON; PAZ,2013).

Na etapa seguinte, ao ser perguntado sobre os acontecimentos que o levaram a acreditar estar sofrendo assédio, todosrelataram ter ações que vão ao encontro da descrição de “assédio moral”, analisadas na revisão bibliográfica. Alguns relatos:

> “Perseguições, tratamentos diferentes, gritos por parte de superiores.”

> “Situações humilhantes, xingamentos em frente dos alunos e colegas de trabalho, isolamento, rigor em excesso, gestos, comportamentos, atitudes, retirada de autonomia; calúnias; contestos de decisões; ameaças de transferências da escola; controle de idas necessárias ao tratamento médico; críticas caluniosasda atuação em sala de aula; desrespeito com a minha conduta e dignidade [...]”

> “Abuso de poder, gritos na presença de outras colegas, intimidação, coação, humilhação, deboche.”

Todos apontam como autores do assédio os gestores das escolas (diretor ou diretora):

> “Sempre fui preterido pela gestão, sempre questionado pela minha conduta, mesmo estando com todas as tarefas em dia, a gestora da escola gritou em mais de uma oportunidade comigo e inclusive usou de impropérios, tentou fazer documentos contra a minha pessoa.”

> “Ela (diretora) possuía câmeras e, pela casa dela, controlava o horário de trabalho de cada um, em vez de estar na escola. Depois, vinha e gritava na frente de todo mundo: “Eu vi pelas câmeras que tu chegou 2 minutos atrasada!”. E saía batendo porta. Chamava a gente na sua sala e intimidava, se não fizesse o que ela quisesse, ela iria nos prejudicar na avaliação do estágio probatório. Não era nada flexível. Fazia tudo para dificultar. Mas o pior de tudo eram os xingamentos e gritos na frente de todos/as.”

> “O fato de os alunos terem sido proibidos de comemorar, em sala de aula, meu aniversário após uma greve, todavia para outra professora, que não teve participação mais ativa na greve pode ser comemorado.2) Outro fator foi a anotação de atraso no livro ponto em um dia em que eu estava na escola, mas não participando de uma reunião que havia atrasado, enquanto um colega do sexo masculino chegava (e chega) muitas vezes atrasado durante a semana e no seu ponto nada foi anotado. 3) Outro acontecimento foi me acusar de “não me preocupar com a vida do aluno” ao questionar se era minha obrigação levá-lo ao posto ou obrigação da direção, sendo que a coordenadora da época estava em sua sala planejando como eu. 4) Não ter meu trabalho reconhecido ou apreciado pois ele não dá mídia para a escola, tão pouco apareço nos jornais locais. 5) Ser chamada para prestar explicações de uma postagem na minha página do Facebook sobre o então secretário de educação. 6) Não me liberar para encontro com orientadora na época no meu tcc, outra colega pode na mesma época. 7) Modificar o nome de um projeto que minha turma iniciou (projeto de leitura) na pesquisa para remover minha autoria e colocar como autoria da direção”.
>
> “[...]a diretora ainda disse que eu não fazia meu trabalho como deveria, discordei, e então ela me mandou pegar meu caderno de planejamento.Em reunião pedagógica da escola, após eleição de diretores, a diretora disse que havia recebido apenas três votos contrários a ela, e que apenas eu havia pedido transferência [...].E no ano seguinte, no retorno do ano letivo, mais uma vez em reunião, na frente de todos os funcionários e professores da escola, ela disse que não entendia porque eu não havia recebido a transferência. Me senti muito exposta e vulnerável na frente de toda a equipe escolar.”
>
> “Em um determinado dia, a direção da escola chamou eu e outras duas colegas para uma conversa[...] nessa conversa, percebi que a diretora estava brava dizendo que nós deveríamos nos ajudar e que não deveríamos falar de problemas da escola com outros, fiquei incomodada [...]eu fiquei horrorizada com o que ouvi, não podia acreditar.”
>
> “No mesmo dia do retorno ao trabalho após o atestado médico, a vice diretora preencheu a avaliação de estágio probatório, me chamou na sala dela e pediu que eu assinasse! Dei uma lida rápida e o mesmo dizia que eu era uma péssima professora em todos os aspectos pedagógicos, contrariando todas as avaliações anteriores.”

Nos depoimentos se observa que há um certo abuso de poder por parte do gestor, que encontra em pequenas fragilidades, ou até mesmo cria fragilidades no outro para a prática do assédio. Em muitas circunstâncias, o agressor é bemvisto pela sua capacidade de tomar decisões difíceis, por vezes é admirado. No entanto, trata os subordinados com arrogância, é autoritário e abusa de seu poder. Possui traços narcisistas e destrutivos, projetando no outro o que não consegue aceitar em si mesmo (HELOANI,2004). O autor ainda cita queo agressor é ambiciosoe invejoso e possui grandes dificuldades em aceitar críticas(HELOANI,2004).

Constatou-se que o assédio também pode afetar a saúde e acarretar no desempenho laboral.Para Nunes e Tolfo(2012, p. 266.), “os efeitos proporcionados

pelas situações hostis remetem a danos nasaúde (física e/ou psíquica) do trabalhador, que consequentemente afetam sua vida privada/social e seu trabalho.” Os autores entendem também que:

> As consequências do assédio moral não repercutem apenas na saúde do indivíduo como muitos acreditam, mas apresentam também efeitos na organização, como o absenteísmo, a queda de produção e qualidade do trabalho, aposentadorias prematuras, exposição negativa da marca da organização e outros (NUNES;TOLFO, 2012).

É o que se observa nos relatos, quando o questionamento é sobre a saúde físicae/ou emocional dos trabalhadores.

> “Fiquei um tanto inseguro para realizar minhas atividades”.
>
> “A partir daquele dia, não consegui trabalhar mais de forma confortável, só tinha vontade de chorar[...]”.
>
> “A gente não tem mais clima, ambiente para permanecer na mesma instituição”.
>
> “Falta de vontade de trabalhar, insônia, tristeza, baixa autoestima, irritação[...]”.
>
> “Desenvolvi pânico de ir à escola trabalhar, sintomas de depressão. Passei a fazer tratamento psicológico, psiquiátrico e a tomar medicação controlada.”
>
> “Sim, me prejudicaram muito, com meu emocional abatido, vem as doenças físicas: enxaquecas constantes, medo de ir trabalhar[...]”.

Na análise das entrevistas, até então percebe-se claramente que há uma relação direta entre a gestão escolar com os casos de assédio moral. Não há relatos que mostram o assédio sendo praticado por pessoas de outros segmentos que não de direções e coordenações de escola. Observou-se também que os prejuízos do assédio moral não se restringem somente à vítima: aperda da vontade de trabalhar eo afastamento por licença saúde são situações que repercutem na qualidade do trabalho ofertado pela instituição e pelo professor, acarretando perdas na qualidade do ensino e aos próprios alunos. Percebe-se o assédio como uma violência multidimensional[iv] que acarreta prejuízos a toda comunidade escolar.

Os relatos retratam uma cena à parte do que, segundo Perrenoud (2000), seria de responsabilidade de uma gestão escolar. Para o autor, o(a) diretor(a), é responsávelpor:

> Organizar e dirigir situações de aprendizagem envolvendo professores ealunos em projetos de conhecimento. Promover ambiente favorável e contribuir pessoalmente, para que se verifiqueaperfeiçoamento constante do currículo escolar.Merecer a confiança e a colaboração do corpo docente e dos demaisfuncionários, incentivando o trabalho em equipe, dirigindo o

[iv] Com capacidade de abranger, tratar dos múltiplos aspectos.

> grupo e conduzindoreuniões. O diretor deve enfrentar os deveres e os dilemas éticos da sua profissão, prevenindo a violência na escola e também fora dela. Lutar contra os preconceitos e as discriminações sexuais, sociais e étnicas e participar da criação de regras comuns de vida referentes à disciplina na escola, às sansões e a apreciação de conduta (PERRENOUD, 2000, p141-147).

É necessário considerar que a formação e a atitude do gestor vão influenciarde forma positiva ou negativa nas condições de trabalho e na saúde do professor.

> As escolas atuaisnecessitam de líderes capazes de trabalhar junto com os professores e colegas, ajudando-os a identificar suas necessidades de capacitação e a adquirir as habilidades necessárias e, ainda, serem capazes de ouvir o que os outros têm a dizer, delegar autoridade e dividir o poder (LUCK, H. et al, 2002, p. 34).

Possíveis caminhos

Ao serem perguntados sobre a quem recorreu para ajudar a resolver a questão, praticamente todos se referiram ao sindicato da categoria. Constata-se que na rede de ensino onde foi realizada a pesquisa, os educadores têm como referência de apoio a instituição que os representa.

> “Sim. Procurei atendimento jurídico no sindicato. Eu também fiz um B.O(boletim de ocorrência) contra ela(a diretora), mais para me proteger mesmo”.
>
> “[...] não tenho medo do enfrentamento, pois sei que tenho apoio dos colegas do sindicato[...]”.
>
> “Só atualmente o sindicato[...]”.
>
> “No início, apenas ajuda familiar, posteriormente uma colega bem politizada me ajudou e, por fim, procurei ajuda psicológica.”
>
> “[...] Não tenho medo do enfrentamento, pois sei que tenho apoio dos colegas e do sindicato.”

A partir das falas dos entrevistados, também é possível perceber a necessidade do fortalecimento da consciência coletiva e dos direitos, da legislação que os protege. Cabe às entidades representativas, a formação política dos trabalhadores, ou seja, a conscientização das novas formas de submissão, entre elas o assédio moral, e da construção de uma consciência de solidariedade entre os docentes.

É preciso a criação de equipes multidisciplinares nos ambientes de trabalho ou secretarias de educação para atendimento aos casos que necessitarem de apoio: médico do trabalho, psicólogo, sociólogo, assistente social, departamento jurídico

especializado, representante do Sindicato e, se possível, acompanhamento do Ministério Público do Trabalho. Essas equipes podem atuar na avaliação e intervenção de casos de assédio moral. É preciso fomentar campanhas preventivas e de incentivo as denúncias, já que muitas vítimas não se sentem seguras para denunciarem. “[...] tenho receio para me manifestar sobre situações corriqueiras no espaço escolar por conta do que vivenciei.”

Uma legislação eficiente, políticas de combate, prevenção esclarecimento, ficam evidentes nas falas dos entrevistados, ao serem questionados se tinham conhecimento da legislação ou políticas públicas de combate ao assédio, alguns docentes dizem ter aprendido mais sobre o tema depoisde passarem pela experiência de vítimas, outros retratam anecessidade de haver mais campanhas, debates e legislação que previna e puna assediadores.

> “[...] a partir desse conhecimento o combate ao assédio ficou mais viável, mesmo assim, em alguns momentos, ele é tão implícito que fica difícil provar o olhar reprovador daquele que gostaria que tu estivesses em outro espaço, é uma luta diária.”
> “Agora eu sei o que é assédio moral e também saberei sofrer menos e me defender, aprendi com essa experiência, geralmente é assim que aprendemos.”
> “Pouca informação, deveria haver campanhas explicando essas situações a todos.”
> “Sei de uma iniciativa do sindicato, mas de fato, não existe nenhuma política pública neste sentido.”
> “Não tenho conhecimento das leis, sei que hoje podemos contar com o sindicato dos professores que são ativos na causa.”

O gestor consciente do seu papel também pode contribuir, é dele o compromisso de promover a valorização do trabalhador e promover o respeito à diversidade, a cooperação e o trabalho em equipe.

> As políticas e práticas saudáveis devem ser reforçadas pela área de gestão de pessoas e disseminadas no interior da organização, independendo de departamento oufunção. O combate ao assédio moral precisa de uma preocupação de todos os gestores e funcionários. Cabe ao gestor de pessoas desenvolver e promover ações direcionadas e focadas no envolvimento e engajamento de todos os membros da organização, estruturar uma liderança baseada na responsabilidade e conhecimento do assunto(NUNES, 2012,p.20-21)

Considerações Finais

Assédio moral, uma pratica antiga que precisa ser enfrentada e discutida entre os trabalhadores e as diferentes esferas de poder a fim de que ações efetivas de prevenção e punição estejam presentes nos ambientes de trabalho. Os danos sofridos pelas vitimas precisam ser tratados como uma questão de saúde pública, pois afinal, são irreparáveis, acarretando prejuízo ao assediado e a trabalho desenvolvido por ele. A pesquisa mostrou que em se tratando do professor, em ambiente contaminado pelo assédio as condições de trabalho se tornam precárias, causa adoecimento físico e mental, alterando o resultado do seu trabalho docente que além de afetar seu bem-estar, interfere no processo de aprendizagem dos alunos

As vítimas só se sentirão encorajadas a denunciar se tiverem apoio institucional e legal para isso.

Referências

BRASIL. **Código penal brasileiro, de 07 de dezembro de 1940**.

BRASIL. **Proposta de lei 4.742, de 23 de maio de 2005**.

BRASÍLIA. **Lei 2.949, de 19 de abril de 2002.**

CAXIAS DO SUL.**Lei Complementar Nº 457, de 8 de maio de 2014.**

RIO DE JANEIRO**. Lei nº 3921, de 23 de agosto de 2002.**Lei contra assédio moral do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.assediomoral.org/spip.php?article74> Acesso em: 07 de abril2018.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2007b.
Revista brasileira de Saúde ocupacional Vol.37 • nº 126 jul/dez 2012

MUSSI, Taíla; OLIVEIRA, Lourival J. de. **Assédio moral na relação detrabalho: da proteção ao empregado no Brasil contra as revistas pessoais**.2010. Disponível em:<http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/VOLUME_3/num_3>Acesso em: 12 mar. 2018.

NÓVOA, Antônio. Firmar a posição como professor, afirmar a a profissão docente. In: **Cadernos de Pesquisa**, Fudanção Carlos Chagas, São Paulo, v.47s n°166 p. 1106-1133-out/dez. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Entrevista: a saúde do profissional e as condições de trabalho. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 11, p. 301-313, jul./dez. 2012.

OLIVEIRA, D. A. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **(Org.). Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 13-35.

VIEIRA, Carlos Eduardo Carrusca; LIMA, Francisco de Paula Antunes; LIMA, Maria Elizabeth Antunes. E se o assédio não fosse moral? In: Perspectivas de análise de conflitos interpessoais em situações de trabalho. **Rev. Bras. Saúde ocup**., São Paulo, 37 (126): 256-268, 2012

SOARES, Ângelo; OLIVEIRA Juliana Andrade. **Assédio moral no trabalho.Rev. Bras. de Saúde Ocup.**, volume 37, número 126, jul./dez. 2012.Pág. 195

ROCHA, V. M.; FERNANDES, M. H. Qualidade de vida de professores do ensino fundamental: uma perspectiva para a promoção da saúde do trabalhador. *J Bras Psiquiatr*. v. 57, n. 1, 2008, p. 23-27.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** São Paulo: Atlas, 1982.

NÓVOA, A. **Desafios do professor no mundo contemporâneo.** São Paulo.Sinpro, 2007.

_____**Sensibilizando sobre elacoso psicológico eneltrabajo**. Serie Protección de laSalud de losTrabajadores, n. 4. Genebra, 2004.

JÁEN, Marta Jiménez. Os docentes e a racionalização do trabalho em educação: Elementos para uma crítica da teoria da proletarização dos docentes. Teoria & Educação, Porto Alegre, n.4, p.74-90, 1991.

MARTININGO FILHO,Antonio; SIQUEIRA, Marcos Vinicius S. Assédio Moral e Gestão de Pessoas: uma análise do assédio moral nas organizações e o papel da aera de gestão de pessoas. **Revista de Administração Mackenzie**. Vol. 9, n. 5, 2008, p. 11-34.

BOTTON, Andressa; PAZ, Patrícia L. Problematizando o assédio moral: as consequências no ambiente de trabalho. As consequências no ambiente de trabalho. **Revista Psicologia em Foco**, Frederico Westphalen. Vol.5, n. 5, 2013, p. 41-61.

HELOANI, Roberto. Assédio moral: um ensaio sobre a expropriação da dignidade no trabalho. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 3, n.1, art. 10, jan./jun. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n1/v3n1a12.

BBC BRASIL. **Metade dos brasileiros já sofreu assédio no trabalho, aponta pesquisa.** Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150610_assedio_trabalho_ pesquisa_rb>. Acesso em: 18 de março de 2018.

STEPHAN, Cláudia Coutinho. **O princípio constitucional da dignidade e o assédio moral no direito do trabalho de Portugal e do Brasil.** São Paulo: LTr, 2013.

HELOANI, Roberto. Assédio moral: um ensaio sobre a expropriação da dignidade no trabalho.**RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 3, n.1, art. 10, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n1/v3n1a12>.Acesso em 10 de abril de 2018.

NUNES, Thiago S.; TOLFO, Suzana da Rosa. Assédio moral no trabalho: consequencias identificadas por servidores docentes e técnico admistrativos em uma Universidade Federal brasileira. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 264-286, dez. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/3193/319327516014>.Acesso em 15 de abril de 2018.

LUCK, H. et al. **A Escola Participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP SA, 2002.

PERRENOUD, P. **Dez Novas Competências para Ensinar**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

NUNES, Seduni Tereza B.;**Assédio moral nas relações de trabalho e a importância da gestão de pessoas nas organizações**. Curitiba, 2012. Disponível em:<http://tcconline.utp.br/wp-content/uploads/2012/05/ASS%C3%89DIO-MORAL-NAS-RELA%C3%87%C3%95ES-DE-TRABALHO-E-A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-GEST%C3%83O-DE-PESSOAS-NAS-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES.pdf>

ANÁLISE DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DO MUNICÍPIO DE PICADA CAFÉ

DIEDER, Marco Aurélio[1]
DE FREITAS, Tiarajú[2]

RESUMO

Este trabalho é uma imersão no sistema de gestão do abastecimento de água na rede pública de Picada Café. O sistema é gerido pelo Município, através de administração direta. O objetivo principal foi averiguar se o sistema é viável social e economicamente e, principalmente, se está preparado para os desafios futuros da maneira que está estruturado logística e administrativamente. Para que a análise do tema fosse exaurida buscou-se informações no Plano Municipal de Saneamento Básicos, na lei que estrutura o sistema de abastecimento de água, além de apreciações de planilhas de receitas e despesas como do organograma da administração. Evidencia-se que o sistema é sólido e está atendendo quase a integralidade da população de Picada Café. São cerca de 1.800 economias ligadas ao sistema que geraram em 2017 cerca de R$ 800 mil em receitas e R$ 600 mil em despesas. É superavitário, portanto. Porém, carece de uma organização interna na Prefeitura diferente, voltada para o planejamento, a sustentabilidade e o controle. A proposta central desse trabalho, para que a gestão seja modernizada, é a criação do Departamento da Água de Picada Café. Esse departamento teria autonomia de atuação, principalmente no controle do orçamento. O sistema de água movimenta mais recursos, por exemplo, que as Secretarias Municipais de Planejamento e de Turismo, Indústria e Comércio. Essa independência geraria um sistema mais eficiente e mais eficaz. Com isso ampliaria a sua capacidade de investimentos em tecnologia de reservamento, troca de equipamentos, modernização da distribuição de água e políticas de economia de consumo.

Palavras-chave: Gestão; Picada Café; Análise; Proposta.

ABSTRACT

This paper is an immersion into the water supply management system in Picada Café's public network. The system is operated by the municipality, through direct management. The main objective was to determine if this system is feasible socially and economically, and, specially, if it is prepared for future challenges considering its logistic and administrative structure. So that this analysis was complete, research has been made in the Municipality Basic Sanitation Plan, in the law that structures the water supply system, as well as the reviewing of income and expense spreadsheets like the administration organization chart. It is evident that the system is solid and it is serving almost the totality of the population in Picada Café. There are approximately 1.800 economies linked to the system that generated, in 2017, roughly R$800 thousand in income and R$ 600 thousand in expenses. Therefore, it is in surplus. However, it is lacking a different organization, oriented to

[1] Graduando do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Rio Grande – RS, marcodieder@gmail.com
[2] Professor orientador: Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, tiarajufreitas@hotmail.com

planning, sustainability and control. The core proposal of this paper, so that the management is modernized, is the implementation of Picada Café's Water Department. This department would have operation autonomy, specially regarding budget control. The water system moves more assets, for example, than the city's Department of Planning and the Department of Tourism, Industry and Commerce. This independence would bring about a more efficient and effective system. By these means, its capacity of investment would be increased, in reserve technology, equipment replacement, water distribution modernization and consumption saving policies.

Key-words: Management; Picada Café; Analysis; Proposal.

1. INTRODUÇÃO

Picada Café faz a gestão dos serviços de abastecimento de água através do Município. Não há concessão a uma estatal ou à iniciativa privada. A literatura na área mostra que há dois modelos de gestão usualmente usados no Brasil. O primeiro é o serviço prestado diretamente pelo Município, seja pela administração direta, autarquia municipal ou por empresa pública municipal, ou o serviço prestado em regime de concessão à companhia estadual ou empresa privada. Quando o sistema é gerido pela administração direta há a indicação e/ou sugestão que se faça isso através de uma secretaria, departamento ou uma coordenação. Picada Café, como mencionado no início, tem a gestão do sistema.

O Município de Picada Café tem 26 anos. E desde o início as administrações municipais sempre deram prioridade à instalação de redes de água. Hoje há uma cobertura de mais de 90% das comunidades. Somente aquelas mais afastadas ou que demandam um investimento muito alto em estrutura de bombeamento não estão contempladas. Nos primeiros anos de Município fazia-se perfuração dos poços, criava-se a rede e ligava-se às residências. Com o passar do tempo percebeu-se que a rede de poços precisava estar interligada. Isso foi um grande avanço. Atualmente quando uma bomba deixa de funcionar em algum dos poços há como suprir essa dificuldade através do bombeamento de outro poço. Atualmente há cerca de 1.800 economias ligadas ao sistema municipal, sem distinção entre residências, indústrias e prédios comerciais. A tarifa é igual. Cobra-se a partir do consumo conforme indica a Lei Municipal nº 390/97.

A principal problemática envolvendo a estrutura é aquilo que abordamos no início: o modelo de gestão. Picada Café não tem modelo de gestão. O controle é realizado por vários profissionais em diversos setores da administração pública. Não há um departamento, muito menos uma secretaria responsável pelo saneamento. Isso gera vários desconfortos. Não há uma referência clara de quem comanda o sistema. Dentro do organograma da Prefeitura o sistema de água está atrelado a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente. Efetivamente quem faz a roda girar são outros setores, como o Setor de Tributos que faz a emissão e cobrança das guias e a Secretaria de Obras, que auxilia na manutenção e faz a leitura mensal dos hidrômetros. À Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente estão atrelados dois

servidores que fazem a pequena manutenção, instalam ou retiram hidrômetros e instalam novas redes.

Esse modelo de trabalho que hoje existe é um modelo que funciona, não há como negar. Leia-se, tempo presente. O que preocupa é a falta de planejamento a médio e longo prazos. Nossos mananciais darão conta da demanda nos próximos anos? Um projeto que incentive o uso das águas das chuvas nas residências e prédios é outra questão que urge estar na pauta. Grande parte da rede tem mais de 20 anos. E a vida útil dela, quem controla a substituição paulatina dessa rede tendo em vista materiais ecologicamente corretos?

Verifica-se que essa celeuma precisa de um norte para que o sistema não entre em colapso à frente. Há um déficit logístico e de gestão que urge uma solução.

A partir dessas análises empíricas esse trabalho pretende questionar: o que a Administração Municipal precisa fazer para que esse sistema seja um modelo de excelência? E para chegar a essa resposta serão utilizados dados e informações obtidos de relatórios do município como uma busca sobre a legislação municipal sobre o tema. Esse artigo terá em sequência, após a introdução, o referencial teórico, o desenvolvimento, os resultados obtidos e as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Foi do Império Romano a construção da primeira estrutura de abastecimento de água. Foram 17 quilômetros de um aqueduto em Roma. Soma-se a ele a instalação de banheiros públicos, chafarizes e reservatórios que tinham o Superintendente das Águas de Roma como o gestor. Esse Império Romano acabou sucumbindo e com ele o conhecimento e a evolução do saneamento sofreu um retrocesso. Durante a Idade Média coube aos cidadãos captarem a água para o consumo, diferente do modelo público que os romanos implantaram. Por desconhecimento as pessoas cavavam poços perto de fossas e esterqueiras de animais, provocando contaminação e, por conseguinte, a proliferação das doenças.

Evidente que esse modelo caiu em decadência. Já na Idade Moderna, no final do século 15, a França fez canalização de água que eram controladas pelos municípios. O modelo espalhou-se pela Europa. Países como França e Inglaterra,

criaram leis no século 19 para disciplinar e punir a poluição das águas advindas do processo de industrialização.

No Brasil, em 1620, o saneamento começou a fazer parte da estrutura do Rio de Janeiro, com as obras do aqueduto do Rio Carioca. Antes, porém, tem-se o registro que em 1561 foi escavado um poço também no Rio de Janeiro. Nesse período colonial do Brasil o saneamento resumia-se a iniciativas individuais. A partir do século XX que o saneamento passou a ter mais atenção do poder público, com investimentos em estrutura e criação de autarquias para fazer a comercialização da água (EOS CONSULTORES, 2008).

Em 1971 foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) para determinar diretrizes sobre esse serviço público. Mesmo assim pairavam dúvidas de quem era a responsabilidade sobre a prestação desses serviços: governo federal, estadual ou municipal? Somente em 2007, foi promulgada a Lei Nacional do Saneamento Básico que determinou que são os municípios os responsáveis pelo saneamento (Lei Nacional do Saneamento Básico, 2007). Mas o debate encerrou-se de fato em 2012 quando o Supremo Tribunal Federal se manifestou no tema dando a garantia de titularidade aos municípios sobre os serviços de saneamento básico. O PLANASA foi substituído pelo PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico). A ANA (Agência Nacional de Águas) e o SNIS (Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento) são os órgãos referenciais no Brasil para monitorar as leis existentes e exigir as suas aplicações. Dois dados interessantes levantados por esses órgãos apontam 83% da população brasileira tem acesso à água potável. 35 milhões ainda não. A lamentar ainda que de cada 100 litros de água que é tratada 37 acabam se perdendo pelo caminho e são desperdiçados. No tema coleta de esgoto esses números são bem piores. Cerca de 50,3% da população tem acesso a rede de esgoto. Cerca de 100 milhões de habitantes ainda carecem desse serviço (EOS CONSULTORES, 2008). A Lei Nacional do Saneamento Básico estabeleceu os quatro pilares fundamentais para estabelecer o que é o saneamento básico: abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (destinação adequado ao lixo doméstico) e drenagem e manego das águas pluviais do perímetro urbano. São princípios também dessa lei a universalização do acesso, a eficiência do serviço e a sua sustentabilidade econômica e ambiental. Esse trabalho de pesquisa vai ater-se ao primeiro item do

saneamento básico, a captação e a entrega de água potável à população, mais especificamente sobre o sistema de gestão desse recurso no Município de Picada Café.

Ainda sobre a titularidade dos serviços, abordado acima, o Superior Tribunal Federal abriu somente uma exceção: nas Regiões Metropolitanas ela pode ser compartilhada por estados e municípios. Ademais são os municípios que determinam como vão organizar esse serviço. Para o jurista Vitor Amuri Antunes há algumas possibilidades de ordenamento. A primeira é os municípios criarem uma estrutura própria através de uma autarquia. A segunda é de uma concessão à iniciativa privada ou estatal que preste esse tipo de serviço. E uma terceira possibilidade, menos praticada, é de os municípios unirem-se em forma de consórcio regional montando somente uma estrutura para gerenciar o abastecimento em todos eles (ANTUNES, 2015).

O Brasil, seguindo uma tendência mundial de descentralização do controle dos recursos hídricos, promulgou a lei federal nº 9.433 em 1997. Essa lei deixa claro que a água é um bem de domínio público, reconhece-se que é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e que em caso de escassez o uso prioritário é o consumo humano e para os animais. Ainda essa lei indicou que as políticas de uso dos recursos hídricos devam obedecer às limitações regionais das bacias hidrográficas. Apesar do Brasil ser um repositório gigante de água doce, 12% da existente no planeta Terra.

O sanitarista e engenheiro civil José Martiniano Azevedo Neto define o que deve ser um sistema de abastecimento de água. Ele diz que o objetivo principal de um sistema de abastecimento de água é fornecer à comunidade água potável, diretamente em seus domicílios, em quantidade suficiente às suas necessidades. O serviço tem início no manancial que assegura a provisão de água e para seu perfeito funcionamento carece de informações hidrológicas, topográficas, geológicas, geográficas, combinadas com dados de previsão de demanda, socioeconômicos e culturais da comunidade a ser atendida. É papel da empresa concessionária conciliar os aspectos qualitativos e quantitativos com os aspectos hidrotécnicos, sanitários e econômicos.

O sistema público de abastecimento de água no Brasil é amparado em sua legislação em três pilares. Pela ordem: Lei Federal do Saneamento Básico, o Plano

Nacional de Saneamento Básico e os Planos Municipais de Saneamento Básico. A Lei Federal do Saneamento Básico data de 05 de janeiro de 2007. Ela tem 60 artigos. Seu número é 11.445. Ela definiu as diretrizes do saneamento básico no Brasil. Ela prega a universalização do acesso e também estabelece os tentáculos do saneamento, a saber: abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (destinação adequado ao lixo doméstico) e a drenagem e manego das águas pluviais do perímetro urbano. Na sequência o governo federal, em conjunto com diversos setores da sociedade, trouxe à luz o Plano Nacional de Saneamento Básico. O Plansab foi promulgado em maio de 2013. A sua discussão começou em 2008. Foi feita uma análise situacional para perceber os déficits em saneamento básico e os programas e ações existentes. A partir disso foram elencadas as metas de curto, médio e longo prazos. O Plansab lançou metas a serem alcançadas até o ano de 2030. Os Planos Municipais de Saneamento de Básico vieram a seguir. Eles tornaram-se obrigação a partir da Lei Federal do Saneamento. A sua elaboração seguiu as diretrizes da lei e do decreto que a regulamentou, o de número 7.217/2010. Sete anos depois da promulgação da Lei do Saneamento Básico a então presidente da República decretou que 31 de dezembro de 2015 era o prazo máximo para os municípios elaborarem seus planos. O decreto condicionou ao recebimento de recursos federais a promulgação do plano. Fez o plano, recebe verbas; não fez, não recebe! Isso provocou uma corrida institucional dos municípios para atualizarem sua legislação. Mas, nem todos conseguiram! Aliás, a pressão política fez com que em 30 de dezembro de 2015 a presidente Dilma Rouseff prorrogasse até o final de 2017 esse prazo. No segundo semestre de 2017 o Instituto Trata Brasil apresentou números sobre os Planos Municipais de Saneamento Básico. Apenas 30% dos 5.570 municípios brasileiros tinham seus planos aprovados e regulamentados. E pasmem, um novo adiamento aconteceu. Agora o prazo expira em dezembro de 2019.

Picada Café faz parte do seleto grupo de municípios que possuem seu Plano de Saneamento Básico implantado. Ele foi construído no primeiro ano de gestão da prefeita Cláudia Schenkel, em 2013. Em 17 de outubro, a então prefeita Cláudia Schenkel lançou o comitê executivo para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. Para auxiliar na formulação o Município contratou a empesa LC Banco de Serviços e Consultoria Ltda. A partir daí foram executadas as etapas

pertinentes a elaboração do documento que dita as políticas públicas e investimentos em saneamento básico de Picada Café, a curto, médio e longo prazos. Em 23 de dezembro de 2013 a prefeita Cláudia Schenkel sancionou o PMSB.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 A HISTÓRIA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Antes de nos reportarmos aos números e realidade do sistema de abastecimento de água atual é preciso reparamos o contexto histórico dessa caminhada. Como já aqui ofertado, Picada Café possui apenas 26 anos. Emancipou-se em 1992 de Nova Petrópolis. O municipio-mãe tem o fornecimento de água numa concessão para a Companhia Rio-Grandense de Saneamento (Corsan). Mas essa concessão abrange somente a área urbana do município. Nas comunidades interiorianas do meio rural o abastecimento de água ainda se dá por fontes individuais ou organizado através das associações de moradores. Picada Café era parte desse grupo de comunidades afastadas do grande centro urbano de Nova Petrópolis. O sistema de água era organizado pelos cidadãos, ou captando em fontes naturais ou perfurando pequenos poços. Algumas comunidades/bairros tinham uma pequena organização coletiva para distribuir água potável. O poder público não se envolvia nessa gestão. Nos primeiros quatro anos de município (1993 a 1996) a administração municipal incentivou a criação de associações de moradores para que essas pudessem junto com o Município ampliar o abastecimento de água. Conseguiu-se através do governo do Estado a perfuração de alguns poços artesianos, quatro num primeiro instante. Já quando assumiu a segunda gestão municipal em 1997, aconteceu uma transição no sistema de gestão. As Associação de Moradores se manifestavam preocupadas com o envolvimento e regramento do funcionamento das redes de abastecimento e especialmente a sua manutenção. Então, para que houvesse uma tranquilidade e um serviço de qualidade a Administração Municipal criou o Sistema Municipal de Abastecimento de Água através da Lei nº 390/97. Diz seu enunciado: “Estabelece normas para a

fixação, lançamento e arrecadação das tarifas dos serviços de água e dá outras providências.” A lei tem 20 artigos e até hoje é o principal aporte legal dos serviços de abastecimento de água potável. Voltando a 1997, as Associações de Moradores migraram gradualmente seus ativos de água para o Município. Em pouco tempo a Administração Municipal assumiu integralmente o serviço. Investimentos contínuos foram feitos para que as redes de abastecimento atingissem cada vez maior número de moradores. A água passou a receber também a adição de cloro conforme as regras sanitárias existentes e um controle mensal de qualidade (MALLMANN, 2018).

3.2. A LEGISLAÇÃO EXISTENTE

Assim como mencionado acima, é a Lei 390/97 quem dá sustentação ao sistema de gestão. A partir dela o fluxo acontece. Essa foi e é a lei principal, mas depois tiveram decretos para atualizar valores das tarifas. O único artigo que sofreu uma alteração através de projetos de lei que teve anuência unânime da Câmara de Vereadores foi o terceiro. Isso aconteceu duas vezes. Ele trata do consumo máximo para que o consumidor pague somente a tarifa básica. Em 1999 ela foi reduzida de 15 para 10 metros cúbicos e, mais recentemente, em novembro de 2017, de 10 para oito metros cúbicos. A partir de oito metros cúbicos o consumidor paga, além da taxa básica, R$ 5,35 para cada metro cúbico excedente. Esse valor corresponde a 1,30 do metro cúbico do preço básico. Exercitando: a tarifa básica é R$ 32,90. Dividindo-se por 8 (metros cúbicos) chega-se a R$ 4,11 como custo do metro cúbico. No metro cúbico excedente acrescenta-se 30%. R$ 4,11 + 30%= R$ 5,35.

Se a Lei Municipal 390/97 é o principal referencial tributário para estabelecer como se dá a relação do Município, o gestor, com o consumidor da água produzida, o contribuinte, há ainda para ser o referencial de planejamento estratégico o Plano Municipal de Saneamento Básico. Este foi produzido em 2013, como já devidamente explicado anteriormente. Esse documento possui 234 páginas. Além do abastecimento de água, ele aborda outros temas como o sistema de esgoto sanitário, o destino de resíduos sólidos e drenagem pluvial. Nessa abordagem vamos nos ater ao primeiro. O sistema de abastecimento de água está contemplado em mais detalhamento em dois momentos. No primeiro é uma descrição de como o sistema está montado e comporta-se. A partir da página 92 há a seguinte descrição:

> “3.6.8.4 Sistemas de Abastecimento de Água existentes:
> “O Sistema de Abastecimento do Município na área urbana e rural tem como base o suprimento por poços artesianos, sendo 23 poços em atividade. O sistema existente consiste de captação junto ao poço, por meio de motor-bomba, que interliga até os reservatórios, sendo que algumas redes já iniciam na saída dos poços. O tratamento de cloretação e fluoretação é realizado nas saídas nas caixas de água ou na saída do poço, conforme situação deste, de forma que todas as famílias sejam abastecidas com água tratada.
> Captação: A captação está localizada dentro do perímetro urbano do município, e é realizada por meio de moto-bomba, e a tomada de água é feita diretamente no poço artesiano por bomba submersa.
> Reservação: O sistema de reservação é composto por reservatórios junto aos poços, localizados nas localidades. Os reservatórios variam conforme a necessidade (relevo).
> Rede de Distribuição: O sistema de distribuição no município se estende a maior parte dos núcleos urbanizados, ficando apenas sem abastecimento zonas de baixa ocupação. Algumas redes de poços são interligadas a fim de garantir melhor distribuição da água para as localidades/bairros.
> Ressalta-se também, que o sistema atual precisa ser reestruturado. A tubulação já é antiga, e os reservatórios apresentam falhas e vazamentos. Além disso, o sistema de água existente, já não comporta a demanda, precisando ser readequada a quantidade de reservatórios. Há necessidade de instalação de novos poços, bem como, do diâmetro de algumas tubulações. Não há nenhum poço municipal com outorga, também não há padronização nos sistemas e os poços precisam ser adequados as normas vigentes.” (PLANO MUNICIPAL DE ABASTECIMENTO, 2013)

O Plano Municipal de Saneamento Básico expõe na sequência um diagnóstico da situação dos serviços de abastecimento de água potável. Ele indica algumas dificuldades importantes: a falta de abastecimento nos conglomerados menores e afastados da região central, da baixa capacidade de reservamento de água, das fugas de água não percebidas pelo sistema, da instabilidade do sistema quando falta energia elétrica, dentre outros.

Os objetivos e metas para curto, médio e longo prazos estão contemplados a seguir. O curto prazo é entendido como até quatro anos da data da promulgação do plano, o médio entre quatro e oito anos e o longo, de oito a 20 anos. No curto prazo uma meta importante estabelecida é a universialização do abastecimento. Juntam-se a essa o aumento da capacidade de reservação de água, o reforço da comunicação com o consumidor sobre o uso racional da água e a reavaliação dos critérios para a cobrança das tarifas. No médio prazo o Plano Municipal de Saneamento Básico propõe que além da quantidade, o sistema de abastecimento de água leve em conta a qualidade do serviço para ingressar na excelência. Sugere uma atenção especial para o setor de recursos humanos envolvidos na gestão,

especialmente na formação desses profissionais. No prazo mais extendido o plano indica que é preciso regulamentar o uso das águas substerrâneas e padronizar as centrais de extração de água, especialmente no cercamento desses espaços.

E numa quarta análise do sistema de abastecimento de água o Plano Municipal de Saneamento Básico vai além e sugere as ações a serem tomadas. Se destacam: a recuperação das estruturas físicas, a modernização do modelo de gestão, programas de conscientização do uso da água tratada, o incentivo à construção de cisternas e a montagem de uma estrutura para dar suporte à operação quando faltar energia elétrica.

3.3. OS NÚMEROS

Picada Café possui, de acordo com o último censo, possui 5.182 habitantes distribuídos entre a zona urbana (4.559 habitantes) e a zona rural (623 habitantes). A área da unidade territorial (Km²), conforme IBGE (2010) aponta o valor de 85,1 e a densidade demográfica (hab/Km²) como sendo de 60,86. A maior concentração demográfica do município está na zona urbana, correspondendo, aproximadamente, a 87,9% da população na área territorial total do município. A Zona Urbana do município corresponde, aproximadamente, 41% da área total do município. O relevo de Picada Café é diversificado, com terrenos íngremes, em encostas e topos de morro, e planos, em áreas do entorno de rios e arroios. Em algumas áreas, a vegetação é constituída de espécies arbóreas nativas e exóticas, e em outras, são praticadas formas de agricultura em pequena escala, que por sua vez, se enquadram nos sistemas da agricultura familiar. Apresenta uma geografia montanhosa, com matas nativas, riachos que desaguam no Rio Cadeia, afluente do Rio Caí (PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO, 2013).

O sistema municipal de abastecimento de água possui 2.042 cadastros. Ativos atualmente há 1.799. Destes, há 36 que estão isentos da taxa básica (proprietários de terras que possuam poços e/ou reservatórios são isentos, em contrapartida, do pagamento da taxa mínima pela cedência do espaço). Outros 31 cadastros são isentos integralmente. Tratam-se dos prédios públicos (escolas, unidades básicas de saúde;...) (SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FAZENDA, 2018).

A tabela abaixo traz os números de consumo médio de água por metros cúbicos em 2017 (SETOR DE TRIBUTOS, 2018).

Tabela 01 – Economias ligadas no sistema e seu consumo em 2017

Período	Número de Economias ligadas	Metros cúbicos de água consumidos
Janeiro	1759	17740
Fevereiro	1765	15781
Março	1770	16442
Abril	1774	15711
Maio	1777	14339
Junho	1789	14894
Julho	1782	16365
Agosto	1792	14209
Setembro	1791	16611
Outubro	1791	15530
Novembro	1792	14201
Dezembro	1796	17432
	Total consumido (metros cúbicos)	189255
	Média mensal de consumo	15771
	Média mensal de unidades	1781,5
	Média mensal por unidade	8,85
	Média por dia por unidade	0,295
	Média por dia por unidade (em litros)	290

Fonte: elaborada pelo autor

Essa tabela faz um apanhado sobre o consumo das economias ligadas a rede de abastecimento de água. Num cálculo aproximado, a cada ligação de água há três consumidores. Em 2017 o número médio de economias ligadas era de 1781,5. Elas consumiram 189.255 metros cúbicos no mesmo ano. Por unidade, a média mensal ficou em 8,85 metros cúbicos. A ONU (Organização das Nações Unidas) indica que 110 litros são necessários para atender as necessidades básicas diárias de uma pessoa. Considerando que, na média, cada unidade consome 290 litros diários e que cada unidade possui três consumidores, em Picada Café o consumo está abaixo do que preconiza a ONU. Esse resultado deve-se ao uso de uma segunda fonte de água (poços rasos, vertentes, açudes) nas propriedades, especialmentes as rurais. Com isso o consumo da água do sistema é menor nessas residências.

A tabela seguinte traz números financeiros sobre as entradas de valores através da cobrança da tarifa mensal dos usuários do sistema e das despesas com a manutenção (SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FAZENDA, 2018):

Tabela 02 – Receitas e despesas com o sistema municipal de água em 2017

Receitas e despesas com o sistema de abastecimento de água			
Despesas com o sistema			
Período/mês	Energia elétrica	Salário dos servidores da manutenção	Aquisição de materiais de manutenção
Janeiro	R$ 32.044,59	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Fevereiro	R$ 1.156,12	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Março	R$ 63.607,08	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Abril	R$ 31.491,91	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Maio	R$ 33.070,73	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Junho	R$ 32.793,57	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Julho	R$ 34.559,06	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Agosto	R$ 36.400,92	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Setembro	R$ 34.622,51	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Outubro	R$ 38.547,56	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Novembro	R$ 34.934,35	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Dezembro	R$ 33.975,46	R$ 5.561,31	R$ 15.049,45
Total	R$ 407.203,86	R$ 66.735,72	R$ 180.593,40
Total despesas	**R$ 654.532,98**		
Receitas com tarifas			
Período/mês	Valor arrecadado		
Janeiro	R$ 74.995,21		
Fevereiro	R$ 71.716,61		
Março	R$ 72.942,95		
Abril	R$ 70.698,89		
Maio	R$ 68.282,51		
Junho	R$ 69.910,50		
Julho	R$ 74.712,96		
Agosto	R$ 68.886,99		
Setembro	R$ 70.612,37		
Outubro	R$ 70.961,94		
Novembro	R$ 69.045,67		
Dezembro	R$ 76.294,16		
Total do ano	R$ 858.790,96		
Superávit 2017	**R$ 204.257,78**		

Fonte: elaborada pelo autor

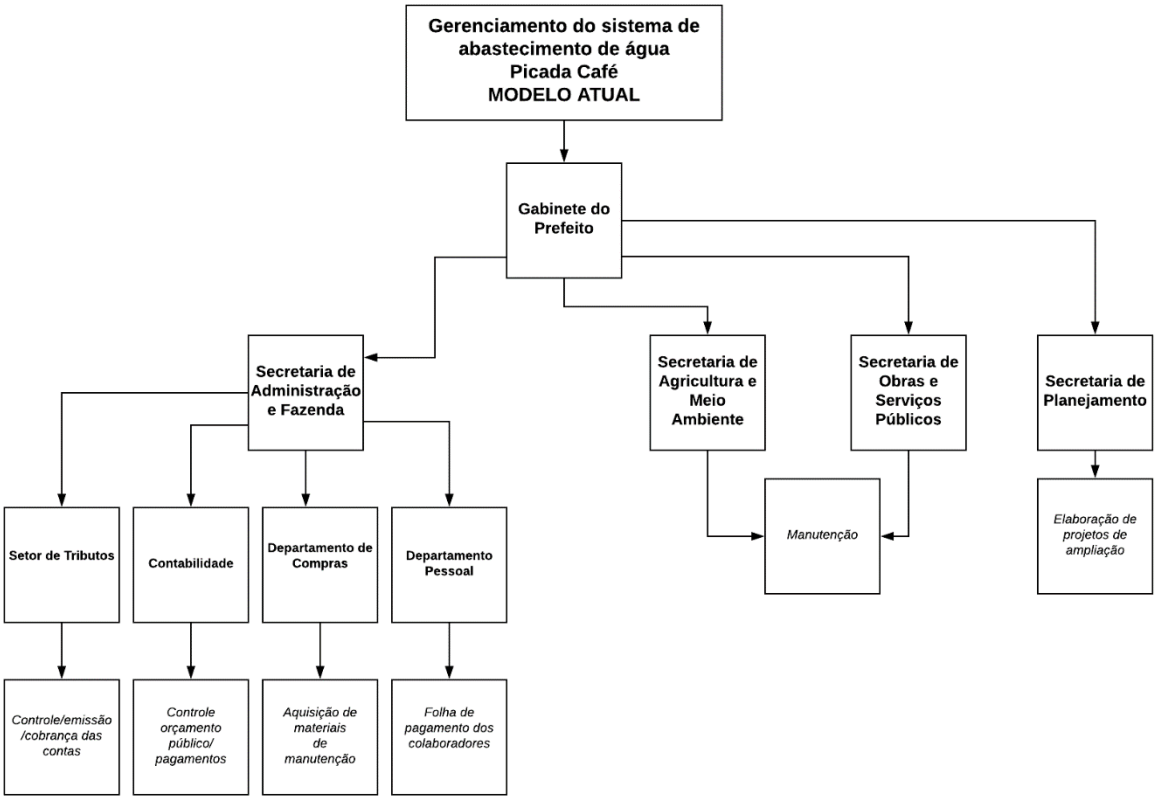
A tabela acima indica que o sistema municipal de abastecimento de água é superavitário. São números possíveis de mensurar através de consultas ao sistema de gestão da Secretaria Municipal de Administração e Fazenda. Há outros que não estão planilhados e que deveriam estar nessa tabela, como por exemplo: o custo com as máquinas pesadas quando são abertas valas para a manutenção da rede e

o custo com os salários de todos os servidores envolvidos de alguma maneira no organograma do sistema. Esses custos acabam sendo diluidos nas despesas gerais da máquina pública.

3.4. O MODELO DE GESTÃO DO SISTEMA

Como se dá a gestão do sistema de água dentro do organograma da Administração Municipal? Aí está uma celeuma de situações. Na distribuição das tarefas há vários atores envolvidos. A começar pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente na qual está alocado o sistema, portanto, em tese, partem do titular da pasta as decisões sobre investimentos, manutenções, ... Mas para que essa engrenagem funcione o secretário preciso do amparo de outras pastas. A começar pelo próprio gabinete do prefeito, de onde partem as decisões políticas e os ordenamentos de despesas e investimentos. Continua pelo envolvimento de outras Secretarias. A de Administração e Fazenda é participante através dos setores de tributos, que faz o controle da cobrança das tarifas, do setor de contabilidade, que faz o controle do orçamento e pagamento das despesas, do setor de compras, que adquire materiais para novas redes e manutenções e do setor de pessoal, que faz a folha de pagamento dos colaboradores. Na Secretaria de Planejamento são elaborados os projetos para novas redes e acompaha-se a execução das obras. E como a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente não possui uma estrutura logística, resume-se a um veículo de médio porte para a manutenção da rede, a Secretaria de Obras e Serviços Públicos é fundamental quando manutenções mais complexas são efetuadas, especialmente quando envolvem máquinas e remoção de materiais. E essa multi-divisão de atribuições gera conflitos internos. Afinal, de quem é a responsabilidade sobre o sistema? A quem o consumidor deve reportar-se quando possui dificuldades?

Quadro 1 – O organograma administrativo para gerir o sistema municipal de água potável

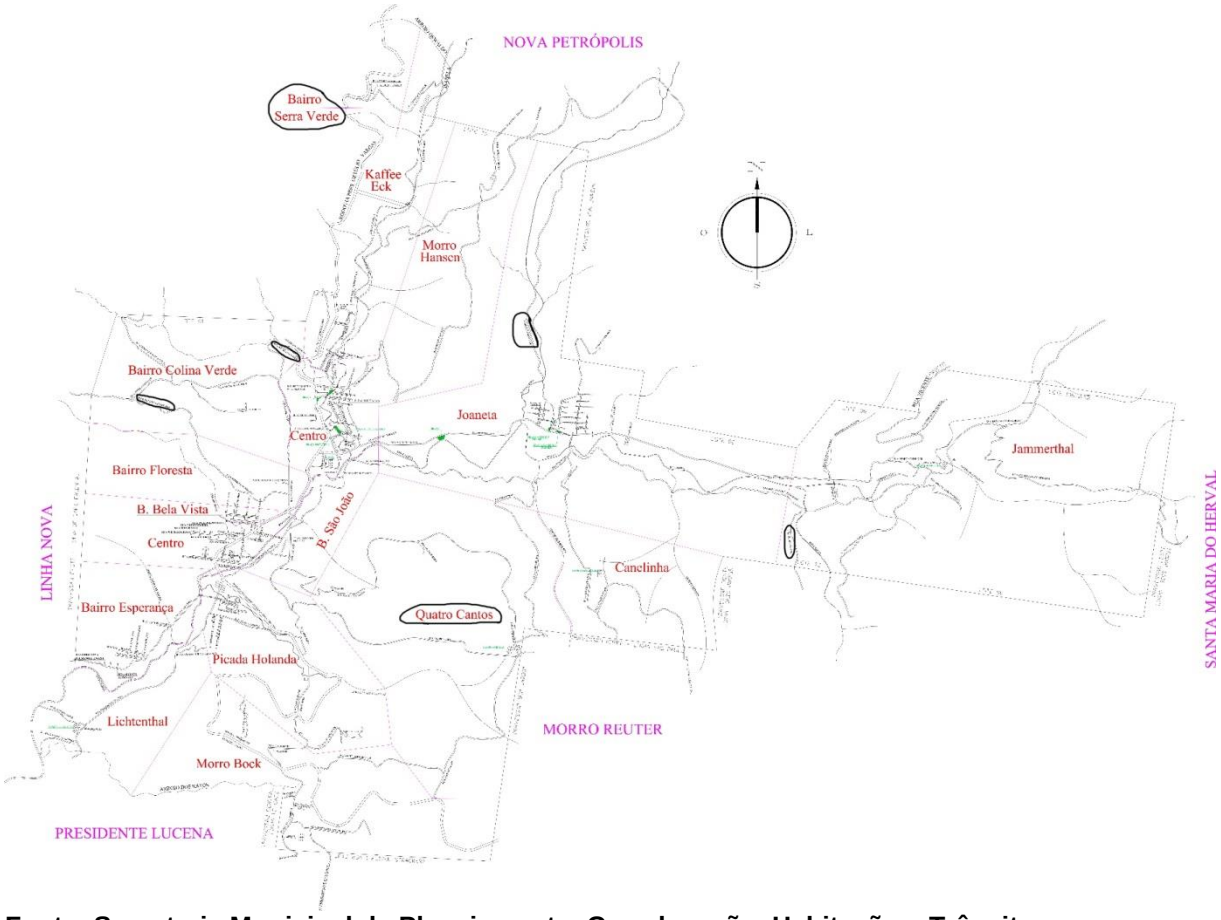


Fonte: elaborado pelo autor

3.5. A UNIVERSIALIZAÇÃO DO ACESSO

De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico a universialização do acesso a água é uma meta de longo prazo prevista para ser alcançada em 2033 em todo o país. Picada Café previu essa meta para ser alcançada em no máximo oito anos a contar de 2013. Estamos em 2018. Há três anos para alcançar esse objetivo. Estima-se que há cerca de 50 domicílios que estejam a mercê do sistema. Esses estão em regiões afastadas da área central, limítrofes com municípios vizinhos. O investimento para alcançar esses moradores é alto. Certamente o orçamento municipal não absorve a curto prazo essa capacidade. Há de se buscar recursos da União e do Estado para em parcerias instalar essa novas redes. O mapa abaixo indica os locais em que a rede não está instalada.

Mapa 1 – Localidades em que a rede pública de abastecimento não está instalada



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Coordenação, Habitação e Trânsito

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Sistema Municipal de Abastecimento de Água está em uma zona de conforto. O gestor enxerga os números financeiros e estes são favoráveis. Há um superávit. R$ 200 mil anuais parecem, a princípio, satisfatórios e que mascaram as dificuldades da gestão. O sistema necessita de um aprofundamento de conhecimento, de controle, de conhecimento técnico específico e de busca da eficácia e eficiência plena. O Plano Municipal de Saneamento Básico elenca essas necessidades. Aliás, esse plano precisa deixar de ser uma peça burocrática para efetivamente estar na mesa de quem pensa e planeja o sistema municipal de abastecimento de água. Há ações urgentes a serem executadas e outras que ainda tem uma razoavibilidade temporal para estarem acontecendo.

Dentre as políticas públicas que o município executa o sistema de abastecimento está entre aquelas de maior prioridade. Está tão somente atrás das políticas de saúde, que atingem de uma ou outra forma todos os cidadãos. A água, como uma necessidade única e básica, é essencial para a sobrevida das pessoas. E dentro do organograma da Administração Municipal ela tem uma atenção de vários setores ao mesmo tempo que se dispersa entre eles como uma prioridade secundária. A criação do Departamento Municipal de Água é essencial para que esssa virada aconteça. Poderá-se questionar: e se em vez do Departamento a gestão da água fosse concedida a uma empresa pública ou privada através de concessão? Ou ainda, se fosse criado em Picada Café uma autarquia para gerir o abastecimento? As duas perguntas podem ser respondidas em uma única resposta: o sistema de abastecimento de água em Picada Café é sólido e consistente. O que lhe falta é o passo à frente na gestão, um deliniar asertativo para que os desafios que têm sejam superados com profissionalismo. E isso será dado com a criação do departamento, com colaboradores que tenham a única função de gerir e planejar o sistema. Esse Departamento será composto por cinco servidores. Um diretor, dois agentes administrativos e dois técnicos de operação.

Esse Departamento Municipal de Água terá sua própria estrutura logística. Equipamentos, veículos e suporte de materiais. As receitas e despesas não serão mais diluídas em diversas rubricas do orçamento. O departamento terá o seu controle financeiro. O Plano Municipal de Saneamento Básico já indica essa necessidade da mordenização da gestão.

E uma das primeiras ações que esse Departamento terá como prioridade será a legalização dos poços que compõe o sistema. Atualmente nenhum dos 24 poços ativos possuem outorga para extrair água do subsolo, ou seja, o risco dos órgãos fiscalizadores interromperem os serviços é alto. Ainda sobre poços e reservatórios. Praticamente todos estão sem o devido cercamento e proteção das instalações. Há o risco de ser adicionada alguma susbtância nociva à saúde sem que isso seja percebido e/ou evitado.

Está entre as prioridades de curto prazo do Plano de Saneamento Básico o incentivo a instalação de cisternas em residências. Anexo a esse trabalho está um anti-projeto de lei que cria o Programa Municipal de Construção de Cisternas. Ele torna obrigatório a cisterna para novas construções a partir de 100 metros

quadrados. Os órgãos públicos farão adaptações em suas construções para que o consumo de água seja o mínimo possível. A construção de cisternas nas escolas e nas unidades básicas de sáude será uma medida adotada.

O Departamento terá que fazer um controle efetivo da produção e consumo da água. Parece simplório mas atualmente não há controle da produção de água dos poços. Não há como fazer tabelas de comparação entre o que sai dos reservatórios e o que a população consome. Identificar fugas de água poderiam ser identificas através desse controle.

A análise de custos permanente é priomordial. A energia elétrica, por exemplo, significa aproximadamente 70% dos custeio dos serviços. E dos 40 pontos de energia elétrica, bombas de poços, reservatórios e sistemas de recalque, dois deles representaram 25% do custo em 2017. Há algum modelo alternativo de bombeamento para reduzir esse custo? A perfuração de novos poços é um caminho? E ainda na questão de energia elétrica, a aquisição de um gerador a óleo é uma necessidade. Com a falta de energia elétrica o sistema de abastecimento entra rapidamente em colapso porque a sua capacidade de armazenamento é baixa. O gerador auxilaria a minimizar esse problema.

Percebe-se que a celeuma de causas e desafios que esse departamento terá são variadas, mas somente uma gestão com metas e objetivos delineados e amparados legal e tecnicamente para que haja um avanço a curto médio e longo prazos. As futuras gerações agradecem!

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há muito o que fazer. Sim, a começar por uma mudança cultural e de pensamento dentro da gestão pública. O sistema municipal de abastecimento de água de Picada Café precisa ser colocado num status de prioridade primeira. Mais que o sistema, a água em si! A criação do departamento é o primeiro passo. Não há como postergar esse momento. As conclusões desse artigo como também o antiprojeto de lei (Anexo 01) aqui propostos serão encaminhos ao gestor público municipal, hoje representado por sua figura maior, o prefeito Daniel Rückert. Essa é

a contribuição que esse trabalho de conclusão de curso quer dar para que a administração pública tenha um exemplo de gestão de sua água da rede pública.

Passo seguinte é fazer um estudo técnico mais aprofundado sobre as custas de criação desse departamento e de sua logística. O momento é delicado quando tratamos de recursos orçamentários. Mas esse é o tipo de estudo que precisa atingir o prazo estendido. O ganho se dá à frente, talvez bem à frente. Esse talvez tenha que ser a “virada de chave” da gestão pública. O planejamento a longo prazo. O imediatismo das administrações, calcadas muitas vezes por posições e compromissos políticos, as fazem ficarem inertes a essa perspectiva futura. Exemplos temos todos os dias de como a falta de planejamento aniquilou as finanças públicas. O mais próximo é do próprio Estado do Rio Grande do Sul. Está insolvente. Não organizou e não planejou a sua previdência, o que fez com que atualmente os custos da folha de pagamento sejam maiores com inativos do que ativos. A gestão da água, como várias vezes elencado nesse trabalho, atualmente é estável. Mas as informações, especialmente elencadas no Plano Municipal de Saneamento Básico, mostram que é preciso agir e o tempo para isso ainda o é favorável.

Picada Café sempre está entre os melhores índices de educação, saúde e qualidade de vida. Agora também alcançará níveis de excelência na gestão de um dos ativos mais importantes para manter a sociedade organizada e socialmente equilibrada.

REFERÊNCIAS

LEI NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em 20 de março de 2018.

O que é a Lei das Águas. Dicionário Ambiental. **((o))eco**, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28797-o-que-e-a-lei-das-aguas/>. Acesso em 16 de março de 2018.

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO. Decreto Municipal 146/2013 de 23 de dezembro de 2013.

PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf Acesso em 20 de março de 2018.

http://www.eosconsultores.com.br/historia-saneamento-basico-e-tratamento-de-agua-e-esgoto/. Acesso em 16 de março de 2018.

https://vantunes.jusbrasil.com.br/artigos/151668183/a-titularidade-do-servico-publico-de-abastecimento-de-agua. Acesso em 16 de março de 2018.

https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/biologia/fundamentos-da-lei-federal-9433-97/42233. Acesso em 16 de março de 2018.

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%c3%a1sico%20no%20Brasil_P.pdf. Acesso em 16 de março de 2018.

MALLMANN, João Luiz Mallmann. Secretário Municipal de Administração e Fazenda no período de 1993 a 2004.

Anexo 01

Anti-projeto de lei para criar o programa de captação de águas pluviais através de sistema de armazenamento em cisternas

PROJETO DE LEI N° xxx/2018, de xx de Xxxx de 2018.

Cria o Programa de Captação de Águas Pluviais Através de Sistema de Cisternas no Município de Picada Café e Dá Outras Providências

DANIEL RÜCKERT, Prefeito Municipal de Picada Café.

Faço saber, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte:

LEI:

Cria o Programa Municipal de Captação e Recursos de Águas Pluviais através do sistema de cisternas no Município de Picada Café/RS e dá Outras Providências

Art. 1°
Fica criado o Programa de Captação e Recursos de Águas Pluviais, através do sistema de cisternas no Município de Picada Café/RS.
§ 1º
A presente Lei tem por objetivo a captação, o armazenamento e a utilização das águas pluviais nas edificações urbanas e empresas, com as seguinte finalidades:
a. Despertar a consciência ecológica com intuito de conservar o recurso ambiental água;
b. Fomentar a conservação das águas e a autossuficiência para o abastecimento;
c. Reduzir consumo de água potável da rede pública;
d. Evitar a utilização de água potável onde esta não é imprescendível;
e. Promover economia no valor das taxas com a diminuição de consumo de água potável da rede pública;
f. Auxiliar na contenção de inundações e enchentes, já que parte dessas intempéries são causadas pelas águas pluviais que escoam para galerias e corpos hídricos;

Art. 2º
Para os efeitos desta Lei e sua adequada aplicação, serão adotadas as seguintes definições:
I.Conservação e Uso Racional da Água: conjunto de práticas, técnicas e tecnologias que propiciam a melhoria da eficiência do seu uso, de maneira sistêmica na demanda e na oferta de água, de forma a ampliar a eficiência do uso da água e sua disponibilidade para os demais usuários, flexibilizando os suprimentos existentes para outros fins, bem como atendendo ao

crescimento populacional, à implantação de novas indústrias e à preservação e conservação do meio ambiente.
II.Água não potável é aquela imprópria para consumo humano e deverá ter sua utilização destinada à:
a. Descarga em vasos sanitários;
b.Irrigação de jardins;
c.Lavagem de veículos;
d.Limpeza de paredes e pisos em geral;
e. Limpeza e abastecimento de piscinas;
f. Lavagem de passeios públicos;
g.Lavagem de peças;
h.Outras utilizações para as quais não seja necessária água potável.

Art. 3º
Nas edificações novas residenciais unifamiliares com área construída igual ou superior a 100 m² (duzentos metros quadrados), e empreendimentos residenciais multifamiliares com área construída igual ou superior a 300 m² (trezentos metros quadrados), deverão ser instalados mecanismos de armazenamento de águas pluviais.
a)Deverá ser instalada canalização que conduza a água captada nos telhados, coberturas ou terraços ao reservatório de águas pluviais.
b)As cisternas deverão ter as dimensões de acordo com a metragem de construção, na seguinte
proporção:
- de 100 a 300m² de área construída: cisterna(s) de no mínimo 2.000 litros de água;
- de 300 a 400m² de área construída: cisterna(s) de no mínimo 4.000 litros de água;
- de 400 a 500m² de área construída: cisterna(s) de no mínimo 5.000 litros de á
gua;
- de 500 a 1.000m² de área construída: cisterna(s) de no mínimo 6.000 litros de água;
- acima de 1000m² de área construída: cisterna(s) de no mínimo 10.000 litros de água;

c) A obrigatoriedade estabelecida nesta Lei também se aplica a condomínios, às novas edificações de uso não residencial, públicas ou privadas, em construções acima de 300 m² (trezentos metros quadrados).
d)Em qualquer ampliação de construção e instalação já existente, realizadas a partir da presente Lei, que torne a área construída igual ou superior a 100 m² (duzentos metros quadrados) para os imóveis residenciais e de 300 m² (trezentos metros quadrados) para os prédios multifamiliares e não residenciais, aplica-se o contido nesta Lei.
e)O atendimento a esta Lei é condição obrigatória para a obtenção de Alvará de Construção e do Habite-se.
f)A destinação de água não potável armazenada ficará restrita à manutenção de áreas de uso comum das edificações: nas bacias sanitárias, regamento de plantas, lavagem de automóveis e calçadas e outros usos que não são de consumo humano.
g)A água armazenada poderá ser despejada na rede de esgoto pública de drenagem após a cessação das chuvas, desde que as águas tenham baixado e se encontrem a níveis que não causem prejuízo a ninguém.
h)As cisternas deverão ser construídas de alvenaria ou adquiridas no mercado para o uso de armazenamento de água, com revestimento impermeável, que não dê lugar a formação de substâncias nocivas à saúde;
i)Ser instaladas em local de fácil acesso para inspeção e limpeza;
j) Deverão ser providas de tampa que impeça a entrada de luz do sol, insetos e impurezas;

l) Ser providas de material para filtragem da água armazenada;
m)Ter encanamento especificamente para água não potável;
n) O excesso da água contida pelo reservatório deverá preferencialmente infiltrar-se no solo, podendo ser despejada na rede pública de drenagem ou ser conduzida para outro reservatório para ser utilizada para finalidades não potáveis.
Art. 4º O Poder Executivo Municipal poderá conceder incentivo fiscal, a ser regulamentado por legislação específica, aos proprietários de imóveis já edificados que aderirem ao programa de que trata a presente Lei e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constarem previsão de projeto de reuso de águas pluviais.
§ 1ºCaberá ao Poder Público, no caso de imóveis já edificados antes da entrada em vigor desta lei, incentivar a implantação de sistema de captação de águas pluviais, disponibilizando serviços técnicos e operacionais quanto à orientação para instalação, operação, manutenção e utilização segura do sistema, especialmente de suas vantagens econômicas, ambientais e sociais.
§ 2º Ficará a cargo do Poder Público o desenvolvimento de ações voltadas para a conscientização da população através de campanhas educativas e abordagem do tema "reuso de água não potável" na rede de ensino público.
Art. 6º Quaisquer regramentos para efetivação do programa serão regulamentos através de decreto.
Art. 7º Esta lei entrará em vigor após 90 dias da data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE PICADA CAFÉ, 30 de Abril de 2018.

DANIEL RÜCKERT
Prefeito Municipal

JUSTIFICATIVA AO
PROJETO DE LEI Nº XXX/2018

Senhor Presidente;
Senhores Vereadores:

Encaminhamos para a Vossa apreciação e votação o Projeto de Lei nº xxx/2018, que autoriza a criação do **Cria o Programa de Captação e Recursos de Águas Pluviais através de Sistema de Cisternas no Município de Picada Café e dá Outras Providências.**

Os senhores são sabedores do quanto cada vez mais o uso racional da água será fundamental para que a raça humana continue a ter condições favoráveis de subsistência no Planeta Terra. Nosso planeta é coberto com 75% de água, mas somente três por cento desse

grandioso volume é de água doce. E mais, apenas um por cento é acessível em rios, lagos, lençóis freáticos e atmosfera. A maior parte está nas geleiras e calotas polares. Embora seja uma substância abundante em nosso planeta, especialistas alertam para um possível colapso das reservas de água doce, que vêm se tornando uma raridade em vários países. A quantidade de água no mundo permanece constante ao passo que a procura aumenta a cada dia e, somada a essa, procura tem-se atitudes e comportamentos que vão do desperdício à poluição, resultando numa relação desigual entre natureza e seres humanos - enquanto as reservas de água estão diminuindo, a demanda cresce de forma dramática e em um ritmo insustentável.

Picada Café vale-se dos lençóis freáticos para dotar de águia potável a sua população. Por outro lado há um volume pluviométrico que enseja que façamos reservas de água para uso não humano, como descreveu o corpo desse projeto de lei. A obrigatoriedade de construção de cisternas vem ao encontro desse movimento de uso disciplinado da água disponível. Sabemos que isso pode implicar em algum custo a mais no projeto inicial de construção mas esse se dissipará no decorrer dos anos com a economia que o morador e/ou empresário terá nas tarifas de água. Esse é um primeiro passo que estamos dando. Certamente outros serão necessários para garantir às gerações futuras as condições mínimas de terem uma qualidade de vida apropriada.

Sem mais, solicitamos aprovação do projeto de lei que ora encaminhamos.

Atenciosamente,

DANIEL RÜCKERT
Prefeito Municipal

LIÇÕES APRENDIDAS NO PROJETO VEREADOR MIRIM DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Maria Carolina Pietzsch Seitenfus Hagen
Universidade Federal do Rio Grande - FURG

RESUMO

As organizações públicas buscam constantemente a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e o registro das lições aprendidas nos projetos contribui de forma efetiva para que isso ocorra. Apesar disso, nem todas as organizações públicas utilizam essa ferramenta. O objetivo deste estudo é propor um método de registro de lições aprendidas para o Projeto Vereador Mirim da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo. Nesse sentido, foi realizado um estudo de caso que verificou a existência de práticas similares ao registro de lições aprendidas nos projetos da Escola do Legislativo. Após análise de diversos modelos de registro de lições aprendidas sugeridos em artigos científicos, foi proposto um método de registro de lições aprendidas específico para aplicação no Projeto Vereador Mirim, através da aplicação de um questionário com as partes interessadas, que redundou na criação do Portfólio de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – Edição 2017. O referido portfólio contempla os pontos positivos que deverão ser mantidos, os pontos negativos que necessitam ser corrigidos e os pontos de atenção que precisam ser adotados, possibilitando assim o aprimoramento do projeto nas próximas edições. Dessa forma, a criação do Portfólio de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – 2017 proporcionou o seu aperfeiçoamento e aprimoramento nas próximas edições, possibilitando que o seu objetivo principal seja alcançado na sua plenitude.

Palavras-chave: Gestão de Projetos, Gestão do Conhecimento, Lições Aprendidas

ABSTRACT

Public organizations are constantly seeking to improve the quality of services provided to citizens and recording lessons learned from projects effectively contributes to this. Despite this, not all public organizations use this tool. The objective of this study is to propose a method of recording lessons learned for the Mirim Councilor Project of the Legislative School of the City Hall of Novo Hamburgo. In this sense, a case study was carried out that verified the existence of practices similar to the recording of lessons learned in the projects of the School of the Legislative. After analyzing several models of record of lessons learned suggested in scientific articles, a method of recording specific lessons learned was presented for application in the Mirim Town Hall Project, through the application of a questionnaire with the interested parties, which resulted in the creation of the Portfolio of Lessons Learned in the Alderman Mirim Project - 2017 Edition. The portfolio contemplates the positive points that must be maintained, the negative points that need to be corrected and the points of attention that need to be adopted, thus enabling the improvement of the project in the next editions. In this way, the creation of the Lessons Learned Portfolio in the Mirim - 2017 Alderman Project provided its improvement and improvement in the next editions, allowing its main objective to be reached in its fullness.

Keywords: Project Management; Knowledge Management, Lessons Learned;

1. INTRODUÇÃO

A realização da gestão de projetos nas organizações públicas tem se revelado um importante instrumento para aprimorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Durante a execução dos projetos, o registro dos aspectos positivos e dos que necessitam ser melhorados constituem base do conhecimento das organizações. Nesse sentido, o registro das lições aprendidas durante a realização de projetos permite que a organização aprenda com os pontos positivos e negativos, possibilitando o aperfeiçoamento constante, impactando diretamente na eficiência das organizações e na melhoria dos serviços.

As lições aprendidas são consideradas o principal benefício do encerramento do projeto ou fase, compondo a base de conhecimento organizacional corporativa através de registros e documentos. A documentação das lições aprendidas em projetos anteriores é considerada ativo de processo organizacional, podendo influenciar no processo de orientação e gerenciamento. A base de conhecimento de lições aprendidas poderá ser utilizada em projetos ou fases futuros, podendo incluir dados relativos a problemas e riscos, bem como técnicas bem sucedidas (PMI, 2013).

O Projeto Vereador Mirim, executado pela primeira vez na Câmara Municipal de Novo Hamburgo em 2017, através da Escola do Legislativo, objetiva incentivar a participação do jovem na política, através da integração da Câmara Municipal com a comunidade escolar do município com a realização de palestras educativas, vivências em sala de aula e simulação das atividades desempenhadas pelos parlamentares. Dessa forma, com o objetivo de buscar o aperfeiçoamento contínuo do referido projeto, torna-se imprescindível o registro das lições aprendidas na primeira edição do Projeto Vereador Mirim para que os erros e problemas identificados não se repitam na próxima edição. A partir disso, surge a questão: como realizar o registro das lições aprendidas no Projeto Vereador Mirim da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo para subsidiar o seu aperfeiçoamento na próxima edição?

Da questão problema emana o objetivo geral que consiste em implementar um método de registro de lições aprendidas para o Projeto Vereador Mirim da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo. Para isso, serão realizados os seguintes objetivos específicos: 1) Identificar os principais conceitos e definições relativos ao registro de lições aprendidas; 2) Propor um modelo de registro de lições aprendidas para utilização no Projeto Vereador Mirim 3) Criar um portfólio de lições aprendidas para a próxima edição do Projeto Vereador Mirim.

Este artigo apresenta a seguinte estrutura: revisão da literatura, metodologia, resultados e discussões e conclusões.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 GESTÃO DO CONHECIMENTO

Inicialmente, é importante ressaltar que a criação do conhecimento é um processo mental complexo, onde os dados formam a base para a criação das informações e estas são transformadas em conhecimento, segundo Gouveia, Montalvão e Brito (2010). De acordo com Nonaka e Takeuchi (1997), o conhecimento tácito é difícil de ser articulado na linguagem formal. De acordo com os autores, o conhecimento formal é incorporado à experiência individual, envolvendo fatores intangíveis como, por exemplo, crenças pessoais, perspectivas e sistemas de valor. Já o conhecimento explícito é articulado na linguagem formal e transmitido de forma fácil entre os indivíduos. No âmbito das organizações, para que a criação do conhecimento seja eficiente, é necessário que a instituição tenha capacidade em converter o conhecimento tácito em explícito, sendo o primeiro, base do conhecimento organizacional (GOUVEIA, MONTALVÃO E BRITO, 2010).

Segundo Santos, Pacheco, Pereira e Júnior (2010) a Gestão do Conhecimento é o processo de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são considerados estratégicos para uma organização, ou seja, é a administração dos ativos de conhecimento das organizações, permitindo a organização “saber o que ela sabe”. Os referidos autores ressaltam alguns benefícios da gestão do conhecimento: mensuração da eficiência da organização, definição das decisões corretas em relação à melhor estratégia a ser adotada em relação aos clientes, concorrentes, canais de distribuição e ciclos de vida de produtos e serviços, bem como fornecimento de subsídios necessários para a identificação das fontes de informação, administração de dados e informações e gerenciamento do conhecimento da organização. Dependendo de como o conhecimento é filtrado, analisado e gerido, ele produzirá efeitos negativos ou positivos na organização e na sociedade (Rebouças, 2014).

No âmbito da administração pública, Batista (2012, p. 49) conceitua a Gestão do Conhecimento como:

> “(...) um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro.”.

Dessa forma, a Gestão do Conhecimento contribui para a Administração Pública no sentido de aumentar a capacidade de conhecimento dos servidores e gestores públicos e de toda a organização de forma coletiva, sistemática e integrada com o objetivo de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para alcançar os resultados desejados (Batista, 2012). Segundo o autor, o processo de Gestão do Conhecimento contempla as atividades de identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação. Tais atividades, para que possam gerar melhorias, devem estar alinhadas aos processos de apoio e finalísticos da organização, devendo também serem planejadas e executadas de forma cuidadosa conforme as especificações de cada processo e da organização.

Nesse sentido, a sistematização de práticas de registro de conhecimento gerado com a finalidade de melhorar processos, e, principalmente, para evitar a repetição de erros em projetos futuros, constitui-se uma ferramenta estratégica das organizações de acordo com Guzzo, Maccari e Piscopo (2012). Essa sistematização ocorre através do registro de lições aprendidas, que consiste em um método para gestão do conhecimento na gestão dos projetos.

A gestão de projetos por sua vez engloba uma diversidade de técnicas e ferramentas usadas para descrever, organizar e monitorar as atividades do projeto (Heldman, 2015). Segundo a referida autora, os sucessos e os fracassos do projeto, podem ser registrados através da documentação das razões pelas quais uma ação corretiva foi tomada, incluindo o resultado, causas das variações de desempenho, riscos imprevistos e erros que poderiam ter sido evitados.

2.2) LIÇÕES APRENDIDAS

Na prática, as lições aprendidas podem ser definidas como relatos de experiências em que se registra: o que aconteceu, o que se esperava que acontecesse, incluindo a análise das causas das diferenças, bem como do que foi aprendido durante o processo (Batista, 2012). O registro de lições aprendidas, juntamente com a memória organizacional e o banco de conhecimentos, é considerada uma prática relacionada à estruturação dos processos organizacionais por Batista (2012), e operam o registro do conhecimento organizacional em relação a processos, produtos, serviços e relacionamento com os cidadãos usuários.

Para Shitara e Júnior (2013), as lições aprendidas são práticas relacionadas aos processos facilitadores da gestão do conhecimento e apresentam um alcance moderado, juntamente com a gestão por competência, banco de competências individuais, captura de ideias, taxonomia e memória organizacional. Para os referidos autores, a definição de lições aprendidas formulada pelo matemático italiano Piercesare Secchi apresenta um entendimento mais objetivo sobre o tema:

> “Uma lição aprendida é um conhecimento ou compreensão adquirida por experiência. A experiência pode ser positiva, como em um teste ou missão bem sucedida, ou negativa, como em um acidente ou falha. Uma lição deve ser significativa na medida em que tem impacto real ou presumido sobre as operações; válida na medida em que é factualmente e tecnicamente correta e aplicável na medida em que identifica um projeto específico, processo e decisão, que reduz ou elimina as possíveis falhas e acidentes, ou reforça um resultado positivo.” (Secchi *apud* Shitara e Júnior, 2013, p. 2)

Apesar das lições aprendidas serem consideradas oportunidades de aprendizagem que beneficiarão todos os envolvidos no projeto, muitos gerentes de projetos não realizam a sua documentação, pois muitas vezes as pessoas não gostam de admitir que cometeram algum erro (Heldman, 2015). De acordo com Eneida Engelbreth (2009), a implantação do registro de lições aprendidas nas organizações é um grande desafio, pois existe grande resistência na mudança de antigos costumes. Segundo a autora, é importante que algumas etapas sejam cumpridas para que se obtenha sucesso na implantação do registro de lições

aprendidas, como a conscientização dos membros da organização sobre as vantagens do método, a coleta e registro das experiências com o objetivo de capturar o conhecimento gerado, a análise dos sucessos e fracassos para posterior adoção de medidas que gerem melhorias, a disseminação do conhecimento e a manutenção dos registros atualizados.

O registro de lições aprendidas vem sendo feito em diversas organizações em razão da crescente importância das habilidades necessárias para gerenciar a combinação de novos e antigos conhecimentos, de acordo com Shitara e Júnior (2013). Como exemplo, os referidos autores citam o uso de lições aprendidas nas construtoras britânicas para obtenção de melhorias e inovações e nas agências espaciais ESA E NASA, sendo que essas últimas possuem sistemas com o objetivo de gerar novos conhecimentos, contribuindo para o sucesso de futuras missões. Segundo Kerzner (2015), a adoção de registro de lições aprendidas nas empresas é crescente e o autor cita o exemplo da Boeing, que registra as lições aprendidas em diários de cada projeto de aeronave.

Em uma pesquisa feita em 81 organizações da administração pública federal brasileira, incluindo 67 do Executivo, duas do Legislativo e cinco do Judiciário, Batista e Quandt (2014) analisaram as percepções de gestores em relação à implantação de diversas práticas relacionadas com a gestão do conhecimento. Os autores concluíram que em apenas 32 organizações as lições aprendidas/captura de ideias estão implantadas, sendo que 16 organizações estão em processo de implantação, 19 não possuem qualquer tipo de implantação dessas práticas e somente 14 delas obtiveram resultados.

2.3) MODELOS DE REGISTRO DE LIÇÕES APRENDIDAS

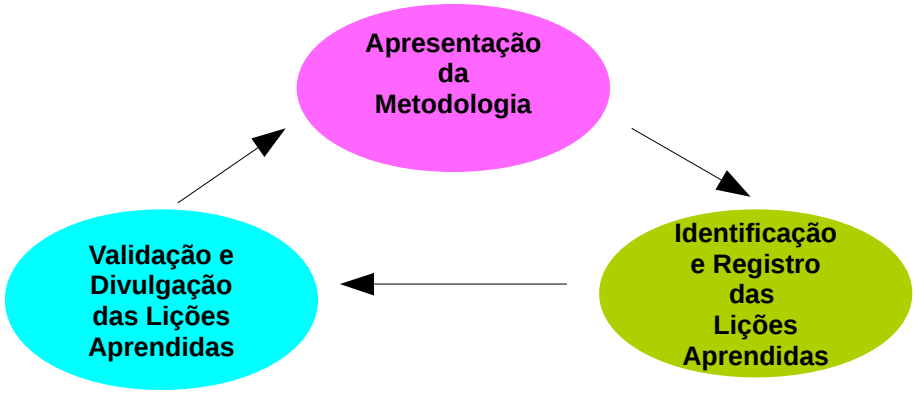
Na literatura, existem diversos modelos de registro de lições aprendidas que são aplicados nas organizações. A seguir, serão apresentados alguns modelos já aplicados em pesquisas publicadas em artigos científicos.

No modelo adotado por Gouveia, Montalvão e Brito (2010), no estudo de caso de projeto de integração laboratorial, foi adotada a metodologia de lições aprendidas baseada no conceito de Angus e Patel (1998), que entendem que a

Gestão do Conhecimento é composta dos processos de coleta, processamento, armazenagem e distribuição. Durante a implantação da metodologia de lições aprendidas no estudo de caso em questão, foram cumpridas três etapas: a apresentação da metodologia, a identificação e registro de lições aprendidas e a validação e divulgação das lições aprendidas. Na primeira etapa é feita a divulgação da importância, dos benefícios e da execução da metodologia. Na segunda etapa é feita a identificação das lições aprendidas através da obtenção de conhecimentos baseados em fatos e experiências vividas pela equipe do projeto. Já a etapa de validação fornece consistência às informações, uniformidade à linguagem e impede a repetição de lições aprendidas já cadastradas.

O processo de implantação descrito é feito com as equipes de projetos até o momento em que se concluir que estão capacitadas e conscientes da importância da gestão de lições aprendidas. Após a implantação, a etapa de apresentação da metodologia é substituída pela consulta de lições aprendidas que foram utilizadas em outros projetos com o objetivo de evitar a repetição de erros já cometidos anteriormente, bem como possibilitar a utilização de processos, sistemas e ferramentas que comprovadamente agregaram valor aos projetos, proporcionando economia de tempo, custos e recursos envolvidos. A consulta deverá ser feita em uma base de dados acessível a todos os colaboradores da organização.

Figura 1: Etapas da implantação de Lições Aprendidas

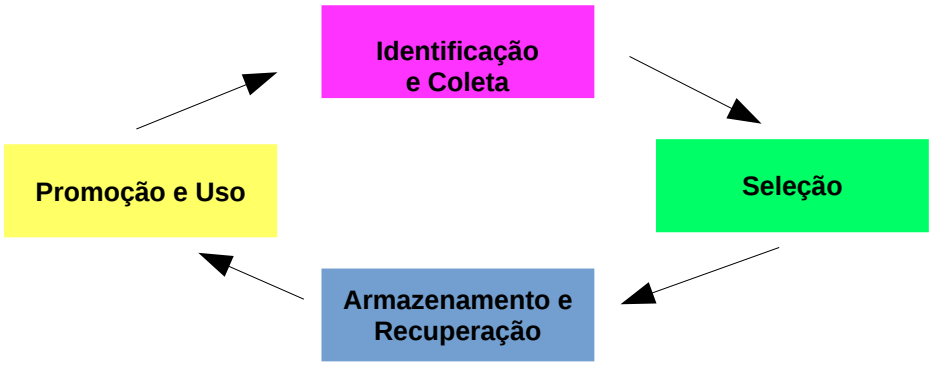


Fonte: elaborado pela autora

Já o modelo adotado por Guzzo, Maccari e Piscopo (2012) na organização por eles pesquisada, os autores ressaltam a importância da adesão da alta direção no sentido de estimular o processo de sistematização de lições aprendidas em projetos, tendo em vista que essa prática se apresenta mais relevante para a organização do que para os colaboradores. Os autores também referem como relevante o investimento da organização no desenvolvimento de competências em gerenciamento de projetos e apresentam um modelo para operacionalização de lições aprendidas para a organização pesquisada no sentido de estabelecer um processo cíclico e sistematizado em quatro etapas.

A primeira delas, denominada identificação e coleta, objetiva o esclarecimento do tipo de informação que deve ser classificada como lição aprendida. A segunda etapa é a seleção que contempla a análise e compilação dos dados em um documento único, estruturado e sem juízo de valor. A terceira etapa engloba o armazenamento de forma sistematizada com o objetivo de formar um repositório de lições aprendidas, sendo necessária a correta indexação através do estabelecimento dos seguintes itens: ação, resultado, contribuição da lição, tarefa aplicável, condições e sugestões. Por fim, a última etapa, promoção e uso, é essencial para fortalecer a cultura da organização, estimular a reutilização do conhecimento gerado e o aperfeiçoamento das práticas já existentes, devendo ser sempre precedida de uma análise do contexto em que as lições foram produzidas.

Figura 2: processo cíclico e sistematizado em quatro etapas para operacionalização de lições aprendidas



Fonte: elaborado pela autora

3. METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa caracteriza-se pela abordagem qualitativa e o tipo da pesquisa como estudo de caso. Com o objetivo de atingir o primeiro objetivo específico “Identificar os principais conceitos e definições relativos ao registro de lições aprendidas” foi realizada uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa feita a partir de uma revisão da literatura sobre o tema. Para a realização da revisão foram utilizadas as seguintes palavras chave: gestão de projetos, gestão do conhecimento e lições aprendidas. As fontes utilizadas foram livros relacionados à gestão de projetos e lições aprendidas, artigos científicos relacionados a lições aprendidas, gestão de projetos e gestão do conhecimento, pesquisas na área da gestão do conhecimento no setores privado e público e sites especializados em gestão do conhecimento, gestão de projetos e lições aprendidas.

Em relação ao segundo objetivo específico “Propor um modelo de registro de lições aprendidas para utilização no Projeto Vereador Mirim” foi feita inicialmente uma revisão teórica sobre o tema através da pesquisa em livros, artigos científicos e sites especializados, bem como foi realizada uma análise documental dos projetos já realizados pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo para verificar o que já foi feito em relação ao registro de lições aprendidas.

Inicialmente, é importante ressaltar que a Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo foi criada em outubro de 2014, através da Resolução Nº 5 de 27 de outubro de 2014, e atua em três áreas: capacitação interna, formação de cidadania e desenvolvimento institucional, cultura, integração e pesquisa. O Projeto Vereador Mirim surgiu em 2017 com o objetivo de incentivar a participação do jovem na política, através da integração da Câmara Municipal de Novo Hamburgo com a comunidade escolar do município, fazendo com que os estudantes compreendam o papel do Poder Legislativo Municipal no contexto em que inserem-se, contribuindo para a formação da cidadania e conhecimento dos aspectos políticos da sociedade brasileira. Para a realização da segunda edição do Projeto Vereador Mirim em 2018, verificou-se a necessidade de levantamento dos pontos positivos e dos que necessitam ser melhorados relativos à primeira edição. As partes interessadas no referido projeto são a Câmara Municipal de Novo Hamburgo,

a Secretaria Municipal de Educação, as escolas municipais participantes do projeto e os seus respectivos alunos.

Na realização da análise documental dos projetos já realizados pela Escola do Legislativo foi verificada a existência de duas práticas semelhantes ao registro de lições aprendidas. A primeira delas consiste em uma avaliação do evento realizado através do preenchimento de uma “Ficha de Avaliação” pelos participantes, conforme se verifica do Anexo I. Após a aplicação da pesquisa de avaliação dos eventos, os integrantes da Escola do Legislativo realizam um levantamento dos dados obtidos e analisam a necessidade de adoção de melhorias na realização dos próximos eventos. A segunda prática semelhante ao registro de lições aprendidas se refere à “Pesquisa de Satisfação” feita com as partes interessadas da primeira edição do Projeto Vereador Mirim realizada no ano de 2017, conforme disposto no Anexo II. As partes interessadas do Projeto Vereador Mirim que responderam a referida pesquisa foram: a Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, Secretaria Municipal de Educação de Novo Hamburgo, os professores e alunos das escolas municipais de Novo Hamburgo. Através da análise dessas duas práticas pode-se concluir que a Escola do Legislativo já realiza, de forma principiante, um levantamento das lições aprendidas em seus projetos.

Para cumprir com o terceiro objetivo específico “Criar um portfólio de lições aprendidas para a próxima edição do Projeto Vereador Mirim”, foi elaborado um questionário que foi respondido pelas partes interessadas que atuaram na primeira edição do projeto. As partes interessadas no referido projeto foram a Câmara Municipal de Novo Hamburgo, a Secretaria Municipal de Educação, as escolas municipais participantes do projeto e os seus respectivos alunos. O questionário utilizado foi elaborado com base no modelo adotado na “Pesquisa de Satisfação” feita com as partes interessadas na primeira edição do Projeto Vereador Mirim (Anexo II), bem como no modelo de registro de lições aprendidas sugerido pelo site Projetizando. Os campos constantes do questionário foram: Pontos Positivos, Pontos Negativos e Pontos de Atenção, sendo incluída uma explicação sobre o que deverá ser respondido em cada um. Após a coleta dos dados, foi efetuada uma análise das informações e foram definidas as principais lições aprendidas que farão parte do portfólio de lições aprendidas da primeira edição do projeto Vereador Mirim.

Por fim, para responder o problema da pesquisa “Como realizar o registro das lições aprendidas no Projeto Vereador Mirim da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo para subsidiar o seu aperfeiçoamento na próxima edição?” foi feita uma análise com base nas informações apuradas nos três objetivos específicos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 PROPOSTA DE MODELO DE REGISTRO LIÇÕES APRENDIDAS

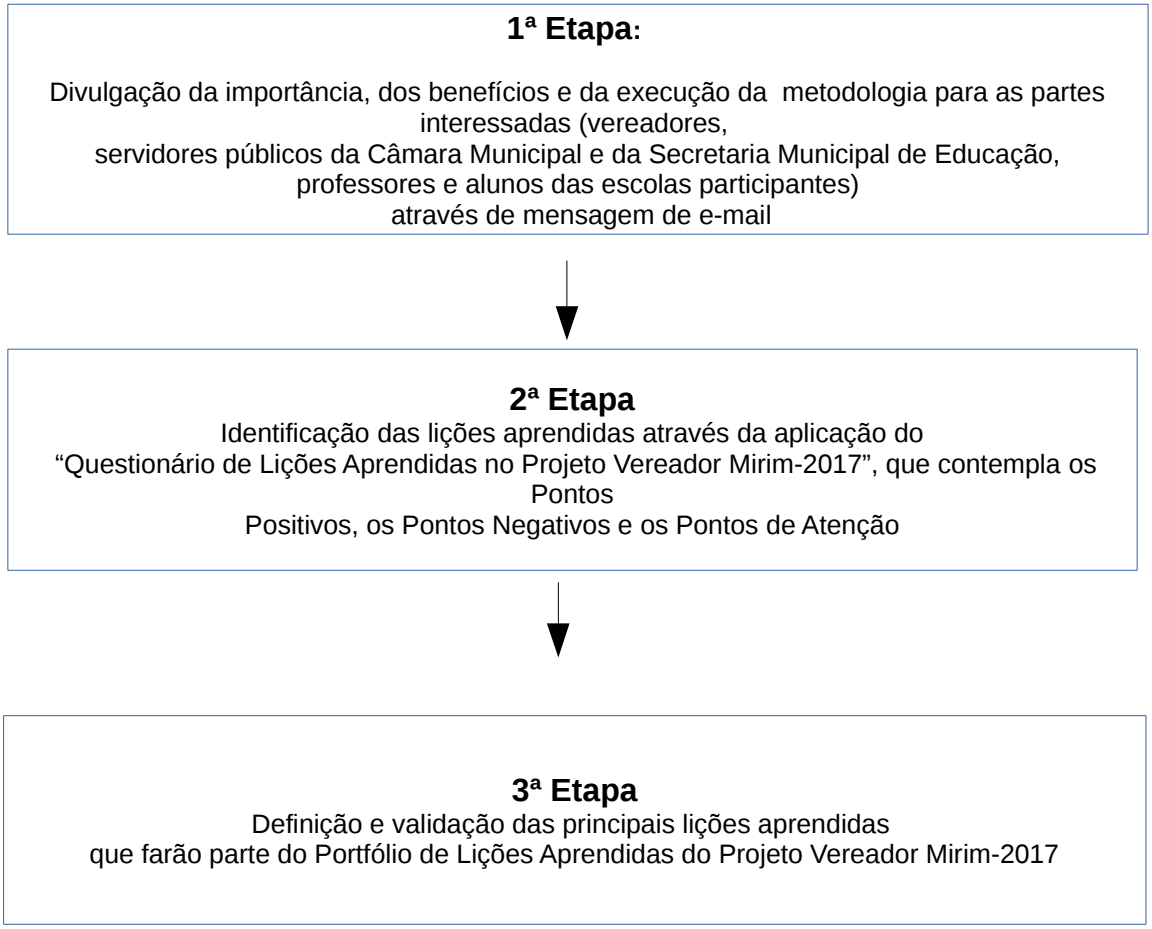
O modelo de registro de lições aprendidas ora proposto baseia-se naquele adotado por Gouveia, Montalvão e Brito (2010) e é composto pelas seguintes etapas: a apresentação da metodologia, a identificação e o registro de lições aprendidas e a validação e divulgação das lições aprendidas.

Na primeira etapa foi feita a divulgação da importância, dos benefícios e da execução da metodologia para as partes interessadas através de mensagem de e-mail. As partes interessadas participantes do questionário foram os vereadores da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, os membros da Escola do Legislativo, os integrantes da Comissão de Apoio ao Projeto Vereador Mirim da Câmara Municipal, os servidores da Secretaria Municipal da Educação de Novo Hamburgo e os professores e alunos das escolas municipais.

Na segunda etapa é feita a identificação das lições aprendidas através da aplicação do “Questionário de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – Edição 2017” (Apêndice), que foi elaborado com base no modelo utilizado na 'Pesquisa de Satisfação” (Anexo II), bem como no modelo de registro de lições aprendidas sugerido pelo site Projetizando. O referido questionário contempla três campos a serem preenchidos, conforme as seguintes orientações: o campo dos Pontos Positivos a ser preenchido com aquilo que deva ser repetido na próxima edição, enquanto que o campo dos Pontos Negativos contempla aquilo que não deve. Já os Pontos de Atenção são aqueles que devem considerados na próxima edição do projeto.

Após a coleta dos dados, foi efetuada uma análise das informações e foram definidas e validadas as principais lições aprendidas que farão parte do portfólio de lições aprendidas da primeira edição do projeto Vereador Mirim, ocorrendo posteriormente a sua divulgação.

Figura 3: Etapas da implantação do Modelo de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo



Fonte: elaborado pela autora

4.2 PORTFÓLIO DE LIÇÕES APRENDIDAS NO PROJETO VEREADOR MIRIM-2017

Com o objetivo de criar um Portfólio de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – Edição 2017, o questionário antes referido foi enviado por e-mail para todas as partes interessadas anteriormente citadas e seis (6) pessoas responderam com os pontos positivos, negativos e de atenção.

Na sequência, foi feita a coleta e análise de dados e as principais lições aprendidas foram selecionadas para compor o portfólio, conforme segue o quadro abaixo:

PORTFÓLIO DE LIÇÕES APRENDIDAS NO PROJETO VEREADOR MIRIM – EDIÇÃO 2017	
1) Pontos Positivos	1.1) A apropriação de um conhecimento real de como exercer a cidadania, num espaço de muita importância e significação como a Câmara de Vereadores, que é um local onde decisões importantes são tomadas e muitas vezes mudam o destino das cidades. Neste caso ressalto o ciclo de palestras e visitação no próprio espaço; 1.2) O envolvimento dos alunos na tomada de decisões em assuntos referentes ao cotidiano de suas realidades, em sua comunidade, exercendo a cidadania, com a criação de proposições reais, como possibilidade de transformação social; 1.3) A troca de experiências, além dos muros escolares, aprendendo e vivenciando o conhecimento *in loco* com pessoas do próprio legislativo e também com os próprios vereadores*;* 1.4) A experiência da posse do Vereador Mirim e a apresentação das proposições em sessão plenária, com a presença de colegas e familiares, exaltando a importância do conhecimento da função de um vereador para exercer com sabedoria a função do voto, compreendendo que o trabalho dos vereadores se inicia antes das urnas e não termina nelas; 1.5) A realização das palestras para apresentação do Poder Legislativo, sua função, estrutura e importância; 1.6) O estímulo à participação dos alunos nas palestras; 1.7) O grande interesse dos alunos na participação das atividades, tanto nas palestras quanto nas votações que ocorreram dentro das escolas. Além disso, foi perceptível a animação dos Vereadores Mirins e Suplentes nos momentos da Sessão de Diplomação e na Sessão Vereador Mirim;

	1.8) A ótima integração entre a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e a Câmara Municipal foi fundamental para o planejamento e a condução das atividades; 1.9) O apoio da SMED, junto às Escolas, fomentando participação de todos; 1.10) O trabalho de alta qualidade executado pela Comissão de Apoio ao Projeto e pelos servidores da Câmara Municipal na elaboração do material didático e na organização dos eventos; 1.11) A divulgação das atividades através do Portal da Câmara Municipal e do Facebook (TV Câmara), possibilitando maior transparência e informações a toda a Comunidade.
2) Pontos Negativos	2.1) Poucos momentos de interação direta dos vereadores com as Escolas; 2.2) A falta de organização centralizada do transporte dos alunos e professores para as atividades, pois cada escola teve que providenciar seus deslocamentos, criando dificuldades de deslocamentos e logística; 2.3) As constantes trocas de professores responsáveis em algumas escolas, gerando falta de continuidade das ações implementadas; 2.4) A ausência de alguns vereadores nas palestras e da sessão de encerramento; 2.5) A falta de comprometimento de algumas escolas, sendo necessárias algumas intervenções pontuais; 2.6) Casos de proposições com cunho políticos em que se viu claramente não terem sido criadas por alunos.
3) Pontos de Atenção	3.1) Oportunizar mais momentos para os alunos assistirem as sessões ordinárias, inclusive as polêmicas, onde há discussão de questões de importância para a sociedade e verifiquem os posicionamentos; 3.2) Aprimorar a assessoria aos vereadores mirins para a formação das propostas, dando maior subsídio para que não sejam inconstitucionais ou não incorram em vício de origem; 3.3) Necessidade de maior participação dos vereadores nas atividades do Projeto, e não somente nas sessões solenes;

	3.4) Ajuste no cronograma para antecipar apresentação das proposições elaboradas pelas escolas, para meados de setembro, permitindo assim sua análise no próprio ano legislativo de cada edição do Projeto. As proposições aprovadas pelos vereadores mirins são de difícil aplicabilidade se votados no final de novembro, visto que o recesso legislativo inicia-se em dezembro. É importante que a Sessão do Vereador Mirim seja realizada no final de outubro ou início de novembro; 3.5) Cuidar com a possível manipulação por parte de pessoas das equipes escolares (com clara intenção político-partidária) definindo e influenciando diretamente a ação de alguns vereadores mirins. Deve-se garantir que os alunos tenham consciência de que são livres para expor suas próprias opiniões; 3.6) Destacar a importância do comprometimento de todos os envolvidos, incluindo os vereadores, agentes públicos, servidores, professores e alunos das escolas municipais, tendo em vista que a participação em projeto desta magnitude é um privilégio que não deve ser desperdiçado; 3.7) Despertar o interesse dos alunos em participar do projeto relatando como o projeto ocorreu em 2017; 3.8) Oferecer aos vereadores mirins e suplentes orientações de dicção e oratória; 3.9) Necessidade de maior formalização dos processos: os vereadores mirins, suplentes e seus responsáveis devem assinar um termo com as datas dos eventos em que precisarão estar presentes durante a execução do Projeto. O referido termo também seria interessante para que os pais se inteirassem mais das datas propostas. 3.10) Apenas escolas realmente interessadas devem se candidatar a participação no Projeto. Para que isso ocorra, é essencial que haja comunicação entre as escolas e os professores que estarão envolvidos no projeto. 3.11) Prever, na medida do possível, as diferentes possibilidades de ocorrência na eleição da Mesa, a fim de evitar imprevistos e arranjos de última hora. 3.12) A criação de uma cartilha ilustrativa, com linguagem própria para a faixa etária a ser distribuída aos alunos participantes.

As referidas contribuições feitas pelas partes interessadas revelam os pontos positivos que deverão ser mantidos, os pontos negativos que necessitam ser corrigidos e os pontos de atenção que precisam ser adotados, possibilitando assim o aprimoramento do projeto nas próximas edições. As lições aprendidas constantes do Portfólio de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – 2017 serão divulgadas no link da Escola do Legislativo no Portal da Câmara Municipal de Novo Hamburgo.

5. CONCLUSÕES

No intuito de adotar um modelo de registro das lições aprendidas no Projeto Vereador Mirim da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo para subsidiar o seu aperfeiçoamento, este artigo apresentou, inicialmente, uma análise dos principais conceitos e definições de lições aprendidas, bem como mostrou alguns modelos já utilizados em outras organizações. Na sequência, com o objetivo propor um modelo de registro de lições aprendidas para utilização no Projeto Vereador Mirim, foi feita uma revisão teórica sobre o tema e uma análise documental dos projetos já realizados pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, culminando na elaboração do “Questionário de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – Edição 2017”, que foi respondido pelas partes interessadas, possibilitando a criação de um Portfólio de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – 2017.

Dentre as lições aprendidas apontadas pelas partes interessadas pode-se citar o interesse despertado nos alunos revelado através da participação enriquecedora nas palestras e atividades gerais, o que contraria a afirmação muitas vezes feita de que as crianças e jovens não se interessam pela política. Foi possível perceber que quando as crianças e jovens recebem a informação adequada sobre o funcionamento dos três poderes, em especial do Poder Legislativo Municipal, compreendem que a política não é algo ruim, mas sim um instrumento de ação e transformação da sociedade.

Outra lição aprendida que merece destaque é em relação a tomada de consciência por parte dos alunos de que são sujeitos de direitos e deveres e, portanto, aptos ao exercício da cidadania através da sua atuação na sociedade.

Dessa forma, as lições aprendidas registradas no portfólio revelam a importância de projetos como o Vereador Mirim que estimulam a participação das crianças e jovens no política com o objetivo de alcançar o interesse e o bem comum.

Nesse sentido, a criação do Portfólio de Lições Aprendidas no Projeto Vereador Mirim – 2017 proporcionou o seu aperfeiçoamento e aprimoramento nas próximas edições, possibilitando que o seu objetivo principal - que é Incentivar a participação do jovem na política, fazendo com que os estudantes compreendam o papel do Poder Legislativo Municipal no contexto em que inserem-se, contribuindo para a formação da cidadania e conhecimento dos aspectos políticos da sociedade brasileira – seja plenamente alcançado.

Contudo, o registro de lições aprendidas deve ser realizado costantemente nas próximas edições do projeto, com o objetivo de capturar o conhecimento gerado e realizar a análise dos sucessos e fracassos para posterior adoção de medidas que gerem melhorias, disseminação do conhecimento e a manutenção dos registros atualizados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANGUS, Jeff; PATEL, Jeetu; HARTY, Jennifer - Knowledge Management: Great Concept... But What is it? - Information Week, v. 63, March 16, 1998

BATISTA, Fábio Ferreira. Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira. 2012. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelo_de_gestao_do_conhecimento_para_a_administracao_publica_brasileira._livro.pdf> Acesso em 13 de março de 2018.

BATISTA, Fábio Ferreira, QUANDT, Carlos O. Gestão do Conhecimento na Administração Pública: resultados da Pesquisa Ipea 2014 – Práticas de Gestão do Conhecimento. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26056:td-2120-gestao-do-conhecimento-na-

administracao-publica-resultados-da-pesquisa-ipea-2014-praticas-de-gestao-do-conhecimento&catid=344:2015&directory=1> Acesso em 09 de março de 2018.

BONATO, 2015.

DIAS, Ricardo. Lições Aprendidas. Disponível em:<http://profricardodias.com/tecnitas-de-gestao-de-negocio-tgns/> Acesso em 13 de março de 2018.

ENGELBRETH, Eneida. Lições Aprendidas. Valiosas Informações. Disponível em:<http://www.youwilldobetter.com/2009/02/licoes-aprendidas-valiosas-informacoes/> Acesso em 13 de março de 2018.

GOUVEIA, F. F.; MONTALVÃO, J. B.; BRITO, M. DE S. Gerenciamento de lições aprendidas: estudo de caso de projeto de integração laboratorial. Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em: <http://www.gouveia.eng.br/docs/TCC_FGV_Licoes_Aprendidas_Artigo.pdf>.

GUZZO, C.; MACCARI, E. A.; PISCOPO, M. R. Sistematização de um modelo de lições aprendidas em projetos como contribuição à aprendizagem organizacional. Revista Gestão & Planejamento, v. 13, n. 3, p. 578-593, 2012.

HELDMANN, Kim. Gerência de Projetos: guia para o exame oficial do PMI – 7 ed. - Rio de Janeiro:Elsevier;2015. (paginas 8 e 464.)

KERZNER, Harold. Gerenciamento de Projetos: uma abordagem sistêmica para planejamento, programação e controle. - São Paulo: Blucher, 2015.

MONTES, Eduardo. “Lições Aprendidas”. Disponível em' <https://escritoriodeprojetos.com.br/licoes-aprendidas> Acesso em 20 de dezembro de 2017.

MOURA, Hanah Aridi. O que você tem a ver com a política? Disponível em:<

http://www.politize.com.br/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-politica/>Acesso em 10 de abril de 2018.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Criação de conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PEREIRA, G. W. A.; PINHEIRO, L. P. B.;MENDONÇA, W. de O. Como criar a cultura de Lições Aprendidas? Disponível em:<https://pmkb.com.br/artigos/como-criar-a-cultura-de-licoes-aprendidas/> Acesso em 09 de março de 2018.

PISA, Beatriz Jackiu; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. “Gestão de Projetos na Administração Pública: um instrumento para o planejamento e desenvolvimento.” Disponível em <http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2013/Beatriz_Jackiu.pdf> Acesso em 20 de dezembro de 2017.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. A Guide to the Project Management Body ok knowledge (PMBOK Guide). Fifth Edition, 2013.

PROJETIZANDO. Template Gratuito de Lições Aprendidas. Disponível em:< https://www.google.com.br/search?tbm=isch&q=liC3%A7oes+aprendidas&chips=q:li%C3%A7%C3%B5es+aprendidas,g_7:modelo&sa=X&ved=0ahUKEwi6xp3t4bLaAhUEIJAKHb4mDDEQ4lYIMigA&biw=1600&bih=734&dpr=1#imgrc=cNwbR-Evw5RIIM:> Acesso em 11 de abril de 2018.

REBOUÇAS, Fernando. O que é Gestão do Conhecimento?. Disponível em:< http://www.sbgc.org.br/blog/o-que-e-gestao-do-conhecimento> Acesso em 22 de março de 2018.

SANTOS, A.R., PACHECO, F. F., PEREIRA, H. J., JUNIOR, P. B. Gestão do Conhecimento como Modelo Empresarial. Disponível em:<

http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/gco_site/m_capitulo01.htm> Acesso em 22 de março de 2018.

SHITARA, Naoto. **JÚNIOR**, Dr. Milton de Freitas Chagas. Uma Visão Geral sobre as Lições Aprendidas em Projetos de Sistemas Complexos. Disponível em:<http://mtc-m21b.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m21b/2013/10.22.11.11/doc/26_artigo_Naoto.pdf?ibiurl.language=pt-BR> Acesso em 13 de março de 2018.

ANEXO I

MODELO DE FICHA DE AVALIAÇÃO APLICADO APÓS A REALIZAÇÃO DOS EVENTOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

FICHA DE AVALIAÇÃO

AVALIE O EVENTO DE QUE VOCÊ PARTICIPOU, MARCANDO UM X NA OPÇÃO DESEJADA

ITENS	Totalmente	Parcialmente	Não
01. O conteúdo foi relevante para o seu aprimoramento pessoal e profissional?			
02. O palestrante demonstrou domínio dos conteúdos trabalhados?			
03. A divulgação do evento foi adequada?			
04. O evento atendeu às suas expectativas?			

ITENS	Sim	Não
05. Você pretende participar de outros eventos promovidos pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo?		
06. Você conhecia a Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Novo Hamburgo?		

07. Descreva os pontos positivos:

08. Descreva os pontos que devem ser melhorados:

IDENTIFICAÇÃO (opcional)
NOME:
E-MAIL:
INSTITUIÇÃO:

ANEXO II

PESQUISA DE SATISFAÇÃO –PARTES INTERESSADAS DO PROJETO VEREADOR MIRIM

1) Como você avaliaria a integração da Câmara Municipal de Novo Hamburgo e a comunidade escolar durante a realização do Projeto?

( ) Muito ruim ( ) Ruim ( ) Regular ( ) Bom ( ) Excelente

2) Como você avaliaria o impacto do Projeto Vereador Mirim na formação de cidadania da comunidade escolar participante?

( ) Muito ruim ( ) Ruim ( ) Regular ( ) Bom ( ) Excelente

3) Como você avaliaria o impacto do Projeto Vereador Mirim para a compreensão dos alunos acerca dos tópicos abordados sobre aspectos políticos na sociedade brasileira?

( ) Muito ruim ( ) Ruim ( ) Regular ( ) Bom ( ) Excelente

4) Como você avalaria, no geral, as palestras didáticas proporcionadas aos alunos?

( ) Muito ruim ( ) Ruim ( ) Regular ( ) Bom ( ) Excelente

5) De 1 a 5, como você classificaria a relevância do projeto para a comunidade escolar?

( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

6) Qual a nota geral que você daria para o Projeto Vereador Mirim?

7) O que você MAIS gostou no Projeto Vereador Mirim?

_____
_____
_____

8) O que você MENOS gostou no Projeto Vereador Mirim?

_____
_____
_____

9) Como você ficou sabendo do Projeto Vereador Mirim?

( ) Site da Câmara Municipal de Novo Hamburgo ( ) Redes Sociais ( ) Jornais ( ) Indicação de colegas ( ) SMED ( ) Outros

10) Você indicaria esse evento para alguma outra escola do município?

( ) Com certeza não ( ) Provavelmente não ( ) Não sei ( ) Provavelmente sim ( ) Com certeza sim

APÊNDICE



QUESTIONÁRIO DE LIÇÕES APRENDIDAS NO PROJETO VEREADOR MIRIM – EDIÇÃO 2017	
Nome: **Função no Projeto Vereador Mirim:** **Instituição:**	
1) Pontos Positivos (preencher com os pontos que foram positivos no projeto, com foco na sua área de atuação, para que sejam repetidos na próxima edição)	
2) Pontos Negativos (preencher com os pontos que foram negativos no projeto, com foco na sua área de atuação, para que NÃO sejam repetidos na próxima edição)	
3) Pontos de Atenção (preencher com pontos de atenção que devem ser considerados na próxima edição, com foco na sua área de atuação)	

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
modalidade à distância

Marisângela Rodrigues Bueno

SISTEMA ADMINISTRATIVO FINANCEIRO DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE BOLETIM DE TESOURARIA DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

Gravataí

2018

Marisângela Rodrigues Bueno

SISTEMA ADMINISTRATIVO FINANCEIRO DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE BOLETIMMDE TESOURARIA NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância da Universidade Federal De Rio Grande como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Profº. Dr. Guilherme Lerch Lunardi

Gravataí

2018

Resumo

Este estudo na Tesouraria do Município de Gravataí se propõe a analisar um relatório demandado pelo setor de controladoria que ainda não está em uso no município. A Lei de Responsabilidade Fiscal possui requisitos básicos de controle e transparência da Gestão Pública. Sendo que, para se ter transparência, faz-se necessária a eficiência com a utilização de métodos¸ rotinas e procedimentos adequados. O objetivo deste trabalho é analisar o relatório de boletim de tesouraria do sistema administrativo financeiro informatizado e integrado da tesouraria do município de Gravataí, que embora tenha este nome no sistema de informática, não é possível utilizá-lo pela forma como foi desenvolvido. Este relatório é comumente utilizado em todos os municípios, pois trata de apresentar todas as receitas e despesas efetuadas no município dia a dia. Como objetivos específicos, são analisados o funcionamento e as contribuições desse relatório dentro da Tesouraria na Gestão Pública de Gravataí. Para que os resultados possam ser estudados são apresentadas a abordagem conceitual da eficiência e a importância dos sistemas informatizados na Gestão Pública. A pesquisa realizada é classificada quanto aos seguintes aspectos: qualitativa pela abordagem do problema, exploratória de acordo com os objetivos e estudo de caso com base nos procedimentos técnicos utilizados. Verifica-se que a não utilização do relatório em questão, compromete a eficiência bem como a transparência dos resultados e dados da tesouraria de Gravataí, evidenciando a importância da implantação do mesmo.

Palavras-chave: Gestão Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Eficiência na Gestão Pública. Sistema Financeiro.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 101 (BRASIL, 2000) - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se refere às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tendo como requisitos básicos o controle e a transparência das finanças públicas. A LRF chegou com novas exigências que, se não cumpridas, resultarão em duras penalidades para o gestor público. Com isso, verifica-se a necessidade de os municípios possuírem um sistema informatizado e integrado de administração e finanças que diminua o trabalho manual, gerando mais tempo para planejar as possibilidades de melhorias no setor e tornando a gestão mais eficiente.

Com a Lei Federal nº 101 (BRASIL, 2000), observa-se uma mudança na cultura dos responsáveis pela administração das finanças públicas no Brasil, oriunda da pressão da sociedade em fazer cumprir princípios de administração responsável pela coisa pública. Com isso, os gestores precisam, cada vez mais, de um sistema que auxilie nas tomadas de decisão. As informações geradas para a contabilidade, saídas principalmente da tesouraria, necessitam ser precisas, seguras e rápidas para as prestações de contas e entrega dos relatórios de gestão fiscal.

Antes da referida lei ser promulgada, os balanços contábeis eram entregues anualmente até 31 de março do ano posterior ao Tribunal de Contas do Estado, Câmara de Vereadores e Governo do Estado. Após a Lei Federal nº 101 (BRASIL, 2000), os relatórios passaram a ser entregues por bimestre e quadrimestre, 30 dias após o encerramento de cada bimestre e/ou quadrimestre. Por bimestre, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e, por quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Gravataí é o município a ser tratado neste trabalho. Gravataí é um município brasileiro do estado do Rio Grande do Sul pertencente à microrregião de Porto Alegre e Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, localizando-se ao norte da capital do estado, distante cerca de 23 km, sendo um dos 32 integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Ocupa uma área de 463,499 km², sua população foi contada no ano de 2010 em 273.742 habitantes, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sendo classificado como o sexto município mais populoso do estado e o terceiro da RMPA. Com uma taxa de urbanização da ordem de 91%, seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,736. Gravataí foi originalmente fundada em 1763, embora a emancipação oficial tenha vindo somente

em 1880.

A Prefeitura de Gravataí, assim como as demais, precisou se adequar às exigências da LRF. Neste contexto, a questão que se pretende responder é: **O relatório denominado boletim de tesouraria, com as configurações que ele tem hoje, auxilia na eficiência do Sistema Administrativo Financeiro de Gestão Pública na Tesouraria da Prefeitura de Gravataí?** A Tesouraria é uma unidade da Secretaria da Fazenda, possuindo uma grande responsabilidade quanto às informações que gera, entre as principais, a identificação e o lançamento das receitas e a baixa nos pagamentos realizados a fornecedores.

De modo a responder a questão norteadora do estudo, tem-se como objetivo analisar o sistema administrativo financeiro informatizado e integrado na Tesouraria da Prefeitura de Gravataí, buscando identificar se o mesmo atende às necessidades da gestão pública, com ênfase nas informações entregues no boletim de tesouraria. Os objetivos específicos buscam: verificar a praticidade e facilidade de utilização deste relatório que, mesmo resumindo todos os processos contábeis do setor de tesouraria diário, deve ser simples e de fácil interpretação, e sugerir alterações que possam fazer com que o relatório passe a ser aproveitado no processo de comunicação entre tesouraria e controladoria, demonstrando os processos utilizados na tesouraria.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além da introdução são abordados conceitos relacionados à Gestão Pública, à eficiência e importância dos sistemas informatizados na Gestão Pública, conceituando Sistemas, Eficiência, Metas do Sistema Operacional, Organização e Sistemas Integrados. Após, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados, seguidos dos resultados encontrados. Na sequência, apresenta-se uma breve análise e conclui-se com as considerações finais.

2 GESTÃO PÚBLICA

A gestão pública, conforme mencionado por Kickert e Stillmann (apud Matias, 2009) é algo maior que a gestão de negócios, pois não se trata somente de uma questão de mensurar eficiência e eficácia, mas também deve-se levar em consideração a legalidade e a legitimidade, além de outros valores que ultrapassam os padrões dos negócios. Em outras palavras, é uma gestão em um contexto sociopolítico complexo.

Matias-Pereira (2009) ainda complementa: “O Estado nesse modelo, por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender as demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade e transparência”.

A burocracia e o formalismo são as peculiaridades que definem a administração pública para a formulação de projetos e tramitação de processos dentro do ambiente organizacional.

Mais especificamente com relação à administração pública municipal, tem-se como um dos seus fundamentais benefícios a descentralização administrativa e financeira, a qual provoca a capacidade e responsabilidade de decidir sozinha onde aplicar os seus recursos financeiros, que pela sua proximidade com a população conhece com maior profundidade as suas necessidades.

2.1. CONCEITOS RELACIONADOS À GESTÃO PÚBLICA

A LRF transformou a Administração Pública quanto a sua forma de gestão, pois foca mais na gestão do que no planejamento. Na maioria dos livros pesquisados, pode-se verificar que estas expressões são sinônimas e assim as utilizaremos neste trabalho.

A Mensagem Presidencial 886, aprovada como Emenda Constitucional (EC) 19 (LIMA, 2000), traz que “o aparelho do Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com

os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte e enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos” (BRASIL, 1998).

O artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1998) estabelece que a administração pública direta ou indireta em qualquer um dos três poderes e em qualquer instância, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este ultimo foi incluído pela emenda constitucional número 19 (LIMA, 2000), devido ao clamor da sociedade por uma administração pública com maiores resultados e retorno a sociedade.

Tais princípios constituem os fundamentos da validade da ação administrativa e/ou os sustentáculos da atividade pública. Com o princípio da Legalidade, a Administração, no exercício de suas funções, somente poderá agir conforme o estabelecido em lei. Meirelles (2006) afirma que o agente público, por esse princípio, está sujeito, em todos os atos praticados, aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo deles se afastar, sob pena de praticar ato inválido e se expor às responsabilidades disciplinar, civil e criminal.

O princípio da impessoalidade impede que a administração pratique atos visando a interesses do próprio agente ou de terceiros, evitando discriminações aos administrados. Em sua segunda acepção, proíbe a vinculação de atividades da Administração à pessoa do Administrador, impedindo assim, que este utilize a propaganda oficial para a sua promoção pessoal.

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração. A moralidade, a partir da Constituição de 1988, é o pressuposto de validade de todo ato da administração pública, sendo que, o ato que não atenda ao respectivo princípio é considerado nulo. Este princípio está intimamente ligado à ideia de probidade administrativa, que é um dever inerente do administrador público. Inicialmente, cabe dizer que todo ato do administrador público que destoe desse princípio caracteriza-se como ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição (BRASIL, 1988).

O princípio da publicidade refere-se à publicação oficial dos atos

administrativos, a fim de que eles possam produzir efeitos externos e à exigência de atuação ética dos agentes da Administração. Conforme Rabelo (2012, p. 21), em Figueiredo e Nóbrega (2002, p. 43), “a EC 19/98 não só introduziu expressamente na Constituição Federal o princípio da eficiência, como também trouxe alterações no sentido de garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade.”

O art. 39 da EC 19 (LIMA, 2000) no seu parágrafo 2º assevera que

> § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo- se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

O município, perante a lei, está desobrigado de criar e manter escolas de gestão, porém nada o impede de utilizar esta prerrogativa para aumentar a eficiência na administração pública.

2.2 EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Marianne Nassuno (1999, p. 335-361) observa que o conceito tradicional de eficiência está relacionado ao melhor uso de recursos visando ao lucro. No campo público, ela pode ser definida como o melhor uso de recursos para atender ao interesse público.

Já a efetividade é o relacionamento entre os resultados de uma ação ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (objetivos alcançados) e objetivos pretendidos (objetivos traçados). A efetividade é a união de eficácia com eficiência. A economicidade, por sua vez, é resultado da minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Para Figueiredo e Nóbrega (2002), o princípio da eficiência está associado com os princípios da moralidade e razoabilidade, percebendo que o administrador precisa valer-se de critérios razoáveis na realização de suas atividades discricionárias e deve-se considerar como imoralidade

administrativa a ineficiência grosseira da ação da administração pública. Ele também aponta algumas características ao princípio da eficiência, Promoção do bem comum, imparcialidade e neutralidade, transparência, participação popular, desburocratização, qualidade e eficácia:

Dois anos após a EC 19, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso sancionou a LRF, que limita limites para gastos com pessoal e para o volume de endividamento. A LRF criou mecanismos de responsabilização penal para os administradores públicos que infringissem a lei. A LRF pode ser considerada um marco na história da administração pública brasileira. Historicamente, os governantes costumavam empenhar receitas futuras e assumir dívidas elevadas para realizar obras marcantes, deixando ao sucessor a tarefa de honrar esses passivos.

Para a população, ficava a imagem de um governo realizador que era sucedido por um governo inerte, quando em verdade, o governo sucessor não conseguia realizar as obras necessárias, pois havia recebido uma situação financeira calamitosa do antecessor.

3 SISTEMAS OPERACIONAIS INFORMATIZADOS

As organizações começaram a administrar suas informações em meados da década de 1940, mantendo e desenvolvendo até hoje unidades de gerenciamento. (Moreira 2016). Este tópico tratará sobre sistemas informatizados, eficiência nos mesmos e suas metas, organização e sistemas integrados.

3.1 SISTEMAS, EFICIÊNCIA, METAS DO SISTEMA OPERACIONAL

Segundo Moreira (2016), para o entendimento da gestão da informação, pode-se iniciar visualizando um ser vivo que é decomposto em subsistemas: sistema (subsistema) nervoso; sistema (subsistema) ósseo; da Teoria Geral de Sistemas surge a Teoria de Sistemas dentro da Administração, que traz o conceito de sistemas abertos para implantá-los na Teoria das Organizações, por analogia e abstração, dizemos que a empresa é um sistema aberto, pois interage com o ambiente importando insumos, informações e energia e, exportando produtos acabados, informações e energia. Uma organização é um sistema aberto composto por: sistema (subsistema) tecnológico; sistema

(subsistema) de materiais; sistema (subsistema) de recursos humanos; sistema (subsistema) de recursos financeiros.

Chiavenato (2006) escreve que foi a criação do computador em 1946, que proporcionou às organizações visualizar as atuais características de automatização e automação de suas atividades. Antes dessa invenção, não haveria a possibilidade de se administrar grandes organizações de forma global, com grandes números e com grandes e diferentes negócios simultaneamente, com baixo custo, agilidade e confiabilidade.

Há ainda conceitos básicos que segundo Moreira (2016) devem ser compreendidos, como a eficiência que são os métodos, os meios e o modo de “fazer certo as coisas”, a eficácia que são os resultados, fins, o produto certo para determinada necessidade, dados é a matéria prima bruta, informação a matéria processada e por último o sistema de informação que ele define como sendo a forma organizada de apresentar as informações buscando atingir os objetivos organizacionais. Os sistemas informatizados precisam evoluir, pois a eficiência é sempre necessária. A eficiência é uma das metas do sistema informatizado. Segundo Deitel, Deitel e Choffnes (2005), um sistema eficiente alcança alto rendimento em baixo tempo de retorno e, além da eficiência, necessita de outras metas, das quais se pode citar:

a. **Robustez**: confiável, mas tolerante a falha, não se afeta devido a erros de hardware e caso ocorra minimiza as perdas.
b. **Escalabilidade e Extensibilidade**: é capaz de absorver recursos à medida que são acrescentados, adaptando-se as novas tecnologias e estendendo-se para a execução de tarefas que vão além do seu projeto original.
c. **Portabilidade**: pode ser utilizado em várias configurações de hardware, pois o custo de desenvolvimento de aplicações é alto.
d. **Segurança**: impede os acessos a serviços e recursos sem autorização.

e. **Interatividade:** respostas rápidas às ações do usuário ou a eventos.
f. **Usabilidade:** é possível ser utilizado por muitos usuários.

Um sistema de informação com todos os atributos acima diminui o trabalho, amplia a qualidade e, consequentemente, melhora o serviço. Os computadores atualmente têm a possibilidade de realizar e monitorar muitas atividades conjuntamente; definindo processos, é possível entender como isso acontece. Para Oliveira (2011, p.34), “processos representam um conjunto de atividades sequenciais que representam relação lógica entre si com a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantar as necessidades e expectativas dos externos e internos”.

2.2 SISTEMAS INTEGRADOS

Os sistemas integrados automatizam os processos de uma empresa, com o objetivo de integrar as informações através da organização. Assim, todos os processos de uma organização são colocados dentro de um mesmo sistema e em um mesmo ambiente, ou seja, cabe aos sistemas de informação organizar as informações, mesmo estando em diversas situações de significativas mudanças organizacionais e administrativas.

A principal característica de um sistema integrado consiste na integração entre as diferentes áreas de uma organização e dos diferentes sistemas utilizados por ela. Nesse sentido, Laudon e Laudon (2004) comentam o seguinte:

> Integração: embora seja necessário projetar sistemas diferentes para atender aos diferentes níveis e funções da empresa, um número cada vez maior de organizações está descobrindo vantagens na integração. Entretanto, integrar sistemas de diferentes níveis e funções organizacionais, para poder trocar informações livremente, pode ser tecnologicamente difícil e dispendioso. Existe a necessidade de os administradores determinarem que nível de integração de sistema é necessário e o quanto isso irá custar à organização;

Os sistemas, conforme as necessidades da organização, foram se integrando. Como Turban, Rainer Júnior e Potter (2005, p. 302) asseveram, “devido ao fato de que não era possível administrar de forma eficiente uma empresa com tecnologia de computador orientada na funcionalidade do século XX”. Na maioria dos casos, os empregados que utilizam a tecnologia baseada na funcionalidade simplesmente não obtêm as informações que

realmente precisam, ou as obtêm muito tarde.

Com a adoção de sistemas integrados, a redundância de informações é eliminada, pois ele faz com que todos os usuários olhem para uma única fonte de dados, independentemente das tarefas que realizam. Segundo Korth (1994), um banco de dados "é uma coleção de dados inter-relacionados, representando informações sobre um domínio específico", ou seja, sempre que houver informações agrupadas que se relacionam e tratam de um mesmo assunto, pode-se afirmar que existe um banco de dados. Conforme Turban, Rainer Júnior e Potter (2005, p. 41), um sistema integrado possui um banco de dados único, que contém e integra todas as informações que a empresa manipula e mantém, interagindo com todas as aplicações no sistema. Desta forma não há redundâncias, inconsistências, repetições de tarefas, nem a entrada de dados em duas ou mais aplicações, assegurando-se a integridade das informações. Também, a partir desse banco de dados comum, decisões podem ser tomadas olhando-se através da empresa. Antes, era preciso olhar para unidades operacionais separadas e então coordenar as informações manualmente ou conciliar dados através de inúmeras interfaces entre diversos sistemas.

A administração pública também necessita que suas áreas de atuação sejam integradas, pois são variadas e ao mesmo tempo interligadas, fazendo com que a administração do município funcione como uma empresa. Segundo (Nacimento, Freire e Dias, 2012) espera-se que as diversas mudanças no modo de gerir a coisa pública levem a uma utilização em escala cada vez maior dos recursos (de tecnologia e técnicas de gestão da informação e/ou conhecimento) disponíveis na Sociedade da Informação.

O art. 48 da LRF (BRASIL, 2000), que fala da transparência da Gestão Fiscal, menciona a obrigação de um sistema integrado no seu item terceiro:

> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)
> Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua

> realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> **II** - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Assim, para atendimento do art.48 da LRF, fica demonstrada a utilidade de um relatório que coloque de forma simples e de fácil entendimento as receitas e despesas realizadas pelo município, relatório este que pode ter suas informações todas retiradas do sistema informatizado, uma vez que todas as transações bancárias e de caixa do município são devidamente registradas no sistema.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologia, conforme Zanella (2009), em ciências, é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do fato, do fenômeno. Já para Prodanov (2006, p. 18), é um elemento que ajuda e facilita a produção de conhecimentos, é uma ferramenta que auxilia o entendimento do processo de busca para respostas e o próprio processo de posicionar-se, devidamente, perguntas importantes.

Andrade (2001, p. 129) diz que metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos que serão percorridos na busca do conhecimento. Para ele, pesquisa é a atividade básica da ciência, e, por meio dela, descobrimos a realidade. Para Prodanov (2006), é basicamente buscar conhecimento.

Neste estudo, a pesquisa utilizada quanto à natureza é a pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimento para aplicação prática e dirigido à solução de problemas específicos; caracteriza-se por envolver interesses locais. Ferrari (1982) coloca que: a finalidade prática da pesquisa pode ajudar com novos fatos para o planejamento de novas pesquisas ou mesmo para a compreensão teórica de certos setores do conhecimento.

Como o estudo se dá especificamente na tesouraria do município de Gravataí, o conhecimento e os problemas analisados serão somente de um

determinado local, e de um relatório especificamente. Esta pesquisa é classificada quanto aos seguintes aspectos: qualitativa pela abordagem do problema, exploratória de acordo com os objetivos e estudo de caso com base nos procedimentos técnicos utilizados.

Quanto à abordagem, a pesquisa utilizada será a qualitativa que se preocupa, primeiramente, com a compreensão da lógica que permeia a prática que se efetiva na realidade, atentado para um nível da realidade que não pode ser quantificado, já que revela “investigações tratadas com uma análise qualitativa têm como objetivo situações complexas ou estritamente particulares que serão abordadas em profundidade, em seus aspectos multidimensionais” (OLIVEIRA, 2011, p.82)

Será descrito como funciona o sistema administrativo financeiro dentro da tesouraria, e como o relatório final de todos estes procedimentos é entregue ao Setor de Contabilidade. A partir daí, será analisado se o referido relatório atende os objetivos que se propõe.

Quanto à natureza, a pesquisa será exploratória, pois objetiva proporcionar uma maior familiaridade com o problema e ajuda a identificar os problemas relevantes que devem ser investigados, através do levantamento de informações e da delimitação do campo de trabalho. De acordo com Cervo, Bervian e da Silva (2007), a pesquisa exploratória realiza descrições precisas da situação e quer descobrir as relações existentes entre seus elementos e componentes.

Serão realizadas descrições de como é realizado o trabalho dentro da tesouraria e com isso identificar a eficiência do Sistema Administrativo Financeiro de Gestão Pública na Tesouraria, analisando o relatório final da tesouraria que deve apresentar todas as suas movimentações diárias e se este é repassado e compreendido pela contabilidade, na Prefeitura de Gravataí.

Quanto ao método (procedimento técnico utilizado), a pesquisa será um estudo de caso, a mais usada quando se trabalha com estudos qualitativos, correspondendo a estudos de casos particulares, considerando representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. Segundo Gil (2009), esta é uma modalidade de pesquisa utilizada nas ciências biomédica e sociais, consistindo em um estudo

profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.

O estudo de caso foi realizado dentro da Tesouraria do município, sendo estudado um relatório em particular e investigados fenômenos específicos desse setor, sem comparar ou generalizar, apenas verificando se o trabalho desenvolvido está de acordo com a teoria.

Para tanto foi efetuado um checklist das funções efetuadas no setor, como todas as funções acabam por possibilitar a emissão do boletim de tesouraria.

Foram analisados relatórios (em anexo) que possibilitam a confecção de boletim de tesouraria utilizável e foram entrevistados os responsáveis pelo setor de tesouraria e de contabilidade, as entrevistas foram feitas através de um roteiro semiestruturado com as seguintes situações:

*A relevância da apresentação do boletim de tesouraria, como fechamento das atividades diárias da tesouraria

*A utilidade deste documento para os relatórios obrigatórios de prestação de contas, como o PAD/TCE-RS (Programa Autenticador de Dados do Tribunal de Contas do Estado) por exemplo e a intensificação da análise das disponibilidades por vínculo de recurso.

*Controles de informações em planilhas paralelas ao sistema de informática

*A nova estruturação trazida pelo PCASP (plano de contas aplicado ao setor público), que se deu conjuntamente a implantação do novo sistema informatizado da prefeitura.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção será apresentado o caso estudado, e mais especificamente o relatório denominado “boletim de tesouraria”. Em seguida, apresentam-se os resultados da pesquisa realizada com o intuito de analisar o funcionamento e as contribuições deste relatório no sistema administrativo financeiro informatizado e integrado dentro da Tesouraria, na gestão pública de Gravataí, através de um *check-list* das atividades desenvolvidas.

a. UNIDADE DO ESTUDO DE CASO

Gravataí sempre esteve na história do Rio Grande do Sul, desde a divisão das chamadas fazendas Reais, que dividiam o estado em cinco, sendo elas Aldeia, São Simão, Mostardas, Caieiras e Capão Comprido, antes ainda das divisões das sesmarias. Em 1778, essas fazendas achavam-se povoadas por cerca de mil habitantes. Os índios Tapes, foragidos das Missões Jesuíticas do Uruguai, foram ali estabelecidos pelo Governador José Marcelino de Figueiredo, que os fez aprender a cultura do trigo a que mais tarde se dedicaram. Gravataí constitui-se Freguesia por Alvará de 22 de dezembro de 1795, com a denominação de Freguesia de Nossa Senhora dos Anjos de Gravataí. O decreto-lei federal nº 311 de 2 de março de 1938, elevou a sede do município à categoria de cidade (IBGE, 2007).

Uma grande conquista para o município, foi a instalação do Complexo Industrial da General Motors, uma das indústrias mais bem estruturadas do mundo. O anúncio da sua instalação foi feito dia 17.03.1997, data que ficará como marco de desenvolvimento do município, visto que esta grande empresa veio juntar-se ao Parque Industrial de grande porte e ao comércio bastante desenvolvido da cidade. Gravataí já se encontra numa situação privilegiada como um dos maiores e mais importante municípios da Região Metropolitana (Gravataí, 2016).

b. TESOURARIA DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

A tesouraria é o setor administrativo e financeiro responsável por parte da Gestão Pública. Tem como função acompanhar os recebimentos e pagamentos diários. Os funcionários necessitam ter conhecimentos de:

i. recebimentos;
ii. pagamentos a fornecedores;
iii. pagamentos por lotes;
iv. emissão de cheques;
v. operações bancárias; e

vi. disponibilidades financeiras.

A Tesouraria do Município de Gravataí opera com dez funcionários estáveis (estatutários), sendo dois contadores (tesoureiros) seis técnicos contábeis e dois agentes administrativos. Desde a implantação do atual sistema de informática não se realiza a impressão do boletim de tesouraria para o fechamento diário das entradas e saídas. O instrumento de pesquisa utilizado na Tesouraria foi o *check-list*, aplicado para conhecer de forma mais ampla a situação estudada as atividades desenvolvidas no setor são:

a. pagamentos a fornecedores;
b. pagamentos bolsa aluguel social;
c. pagamentos pensões alimentícias;
d. pagamentos de INSS fornecedores;
e. fechamento dos descontos referentes à folha de pagamento mensal e de férias e posterior repasse aos favorecidos;
f. recebimentos de tributos
g. devoluções de tributos pagos a maior conforme parecer no devido requerimento;
h. finalização no sistema dos processos de devoluções, liquidações e memorandos quando encerrados;
i. pagamentos de exonerações;
j. devoluções de desconto indevido aos funcionários;
k. fechamento da despesa; e
l. fechamento do boletim diário das saídas (sem relatório oficial no sistema informatizado, efetuado apenas uma tabela em Excel para conferência)

Nota-se que é um setor no qual são exigidas várias informações, desde se foi pago um determinado fornecedor, até informações para controle contábil, exigidas pelo Tribunal de Contas do Estado.

c. FUNCIONAMENTO DA TESOURARIA

Nesta seção será apresentada a rotina de trabalho utilizada na Tesouraria do Município de Gravataí desde a entrada de receita até a baixa completa dos

movimentos diário.

A - Recebimento das Receitas

Visualização e planilhamento de todos os saldos das contas de livre movimentação (sem destino vinculado) para dar iniciar o processo de pagamentos

Impressão de extratos bancários de todas as contas que receberam receitas e/ou tiveram alguma movimentação no dia anterior

Codificação de todas as receitas e movimentos referente as receitas para posterior lançamento no sistema informatizado.

Paralelamente a codificação de receitas é feito o recebimento de tributos, chamado de conciliação tributária (recebimento completamente informatizado)

B - Pagamentos a fornecedores

Recebimento de processos digitais com os documentos de liquidação de empenhos e notas fiscais para pagamento.

Ordenamento de todos os pagamentos por vínculo e data de vencimento onde aguardará até ser pago obedecendo à ordem cronológica de vencimentos conforme Lei nº 86661 de 1993.

Após verificação dos valores das receitas inicia-se o processo de separação de pagamentos para serem efetuados no dia. Através da elaboração dos lotes de pagamentos (borderôs)

Após a decisão dos pagamentos que serão efetuados os valores são planilhados em Excel e seguem para a tesoureira efetuá-los

Os pagamentos efetuados no dia anterior, são conferidos um a um manualmente, verificando o comprovante de pagamento e o respectivo lançamento no extrato da conta corrente em que estava destinado o débito. (tanto os pagamentos efetuados por arquivo quanto os efetuados manualmente através de digitação no programa do banco correspondente)

Após a conferência dos pagamentos os mesmos são lançados no

sistema informatizado, os pagamentos efetuados através de arquivo são lançados automaticamente, por meio do pagamento em lote.

Todos os recebimentos e pagamentos são selecionados e efetuados conforme a fonte de recursos prevista (vínculos). Aqui cabe salientar a dificuldade ao fim de toda a movimentação diária de se elaborar um boletim com todos os valores recebidos e todos os dispendidos do dia, tento em vista que em muitos casos uma única conta corrente bancária movimenta diversas contas banco contábeis e diversos vínculos (fontes de recursos).

D - O Boletim de Tesouraria

O boletim de tesouraria embora não seja um relatório obrigatório, ou seja, não tenha obrigação legal de apresentação, ele é citado em todos os municípios como um relatório necessário para a gestão, inclusive a apenas com uma simples pesquisa nos softwares de busca da internet, podemos ver que todas as prefeituras produzem tal relatório, a própria DPM (que presta assessoria as prefeituras, no seu curso de final de ano, coloca no modelo de cronograma de atividades para o decreto de encerramento do ano a data limite para a entrega do boletim de tesouraria.

Hoje, o que sistema IPM (empresa responsável pelo ERP) disponibiliza como sendo o boletim de tesouraria é uma cópia exata do balanço financeiro (anexo 13 da lei 4.320/64). O que não possibilita a visualização simplificada dos valores recebidos e despendidos pela prefeitura em um único dia.

No entanto, ao pesquisar o sistema informatizado podemos visualizar alguns relatórios que com algumas melhoras poderão resultar em um boletim de tesouraria que contemple o que é solicitado pela contabilidade desde a implantação do sistema IPM, entre eles o relatório “razão bancário por vinculo de recursos” que traz o saldo anterior e o saldo atual de cada conta contábil bancária com a movimentação de seus vínculos. Neste relatório solicitamos à empresa que trouxesse a possibilidade de incluir um saldo inicial por vínculo, além do já trazido pelo referido relatório, que é o saldo inicial por conta contábil.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAI

Financeiro

Razão Bancário por Vínculo de Recursos

Período: 14/03/2018 até: 14/03/2018

Vínculo	Data	Depósitos	Retiradas	Receita	Receita Extra	Pagamento Empenho	Pagamento Resto	Pagamento Extra	Lanc. Contábeis	Saldo atual
111111903610000 - Cef - Consignações - 3502-9										
									Saldo Anterior	**0,00**
8001	14/03/2018	76.704,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(76.704,84)	0,00	0,00
8099	14/03/2018	16.160,60	(11.409,31)	0,00	0,00	0,00	0,00	(4.751,29)	0,00	0,00
									Saldo Atual do Banco	**0,00**
									Total Geral	**0,00**

IPM Sistemas Ltda — Identificador: WFC07101-4406-QILWW-262647257 - Emitido por: MARISANGELA RODRIGUES BUENO — 28/04/2018 20:34

Razão bancário por vinculo de recursos.

Outro relatório pesquisado no sistema informatizado chama-se “Movimento Diário dos Bancos”, este é bem próximo do que se espera de um boletim de tesouraria, pois informa exatamente os valores recebidos e despendidos no dia, com a análise deste relatório evidencia-se que talvez tenhamos um boletim de tesouraria, mas que nem os usuários e nem a própria empresa fornecedora do software capacitou os usuários para esta utilização.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAI

Financeiro

Movimento Diário dos Bancos

Período: 14/03/2018 até: 14/03/2018 Apenas Contas Com Movimento: Sim

Boletim: 39

Data	Histórico	Entrada	Saída	Saldo Acumulado
Bb Pagadora - 8470-0				
			Saldo Anterior	0,00
14/03/2018	Pagamento de Empenho - Pagamento de empenho com ORDEM DE PAGAMENTO número 14032018[890 - 0 / 2018] liquidação [1214 / 2018] com ORDEM DE PAGAMENTO número [14032018] credor [BANCO DO BRASIL S A]		19,40	(19,40)
14/03/2018	Resgate Aplicação Financeira - Ref. Resgate de Aplic. Financ. n/ data cfe. Extrato Bancário.	19,40		0,00
Bb- 8.470-0 - Pagadora				
			Saldo Anterior	323.127,41
14/03/2018	Resgate Aplicação Financeira - Ref. Resgate de Aplic. Financ. n/ data cfe. Extrato Bancário.		19,40	323.108,01
Bb-34.413-3 - Sna				
			Saldo Anterior	21.585,67
	Total Geral	19,40	38,80	323.108,01

IPM Sistemas Ltda — Identificador: WFC05111-4406-JLSSU-262642220 - Emitido por: MARISANGELA RODRIGUES BUENO — 28/04/2018 19:10

Movimento Diário de Bancos

E - Entrevistas

Por fim foram realizadas entrevistas com a responsável pelo setor

de contabilidade e com a tesoureira do município com os seguintes assuntos**:** A relevância da apresentação do boletim de tesouraria, como fechamento das atividades diárias da tesouraria, a utilidade deste documento para os relatórios obrigatórios de prestação de contas, como o PAD/TCE-RS (Programa Autenticador de Dados do Tribunal de Contas do Estado) por exemplo e a intensificação da análise das disponibilidades por vínculo de recurso, controles de informações em planilhas paralelas ao sistema de informática, a nova estruturação trazida pelo PCASP (plano de contas aplicado ao setor público), que se deu conjuntamente a implantação do novo sistema informatizado da prefeitura.

Nas entrevistas, pode-se notar que incialmente as primeiras relações com o novo sistema de informática instalado no ano de 2012 foram de descrédito, pois a migração de um sistema para o outro deu-se de forma traumática, sem nenhum auxilio da empresa anteriormente responsável. Isso gerou, além de insatisfação como novo software, muitas dificuldades de operação e relatórios obrigatórios que deixaram de ser confiáveis o que fez com que os operadores do sistema se vissem obrigados a controlar as contas do município em planilhas paralelas ao sistema para posterior conferência.

Segundo o responsável pelo setor de tesouraria:

> “A tesouraria foi o último setor a fazer a migração do sistema, para compensar a falta dos dados financeiros no novo sistema, foram criadas inúmeras planilhas, ainda hoje utilizadas, para informar, pagamentos e receitas, bem como saldos bancários” (Andréia Rodrigues / Tesoureira - 2018)

Esta prática tornou-se habitual a ponto de ainda ser efetiva nos dias atuais, principalmente no que diz respeito ao setor de tesouraria, todas as informações que alimentam o sistema de informática antes são planilhadas em excel. Como por exemplo a planinlha de pagamentos diária e planilha de divisão de receitas.

Concomitantemente à troca do sistema informatizado se deu inicio a troca, na Prefeitura de Gravataí, ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) (orientação nacional dos Tribunais de Contas), esta situação por si só já foi de muita dificuldade em muitos municípios e em

Gravataí foi agravada pela implantação de um sistema informatizado novo, desconhecido e sem credibilidade, segundo relato da coordenadora da contabilidade foi a insegurança gerada por estas trocas que fez com que os colaboradores se fixassem nas planilhas de controles paralelas ao sistema. Conforme a coordenadora da contabilidade?

> Inicialmente, os relatórios de conferências para que pudéssemos entregar as tomadas de contas obrigatórias era caótico, pois quando se olhava um relatório trazia um saldo, quando se olhava outro com as mesmas contas, que deveriam servir de conferência para o primeiro trazia saldos completamente diferentes, assim sendo as planilhas fora do sistema nos auxiliavam para saber qual relatório estava trazendo a informação real" (Neura Grando / Contadora Geral – 2018)

Recentemente, no ano de 2018, o setor financeiro foi atingido por esta mudança, o PCASP mudou a estrutura de todas as contas do financeiro, aliado a isto ocorreu a obrigatoriedade do registro das cobranças bancarias, o que também afetou o setor de tesouraria tendo em vista que nele são processadas as cobranças de tributos, toda essa situação reforçou neste setor a crença nas planilhas de controle paralelo, pois mais uma vez os técnicos da empresa de informática não prepararam os usuários do sistema para que estas mudanças ocorressem sem maiores dificuldades. Segundo a tesoureira do município, a parte financeira do sistema informatizado de contabilidade é apenas alimentado pelo setor de tesouraria que ainda não pode se valer do mesmo para agilizar processos e assim sobrar mais tempo para o gerenciamento e controle das rotinas contábeis financeiras.

Uma última consideração da contadora chefe do município a respeito dos relatórios necessários para acompanhamento das contas de receita e despesa são os vínculos ou fontes de recursos que estão sendo acompanhadas mais diretamente pelo TCE, isto fez com que pensássemos num boletim de tesouraria que colocasse em evidência além das contas contábeis bancárias, também os vínculos que são movimentados por elas.

A Contadora chefe do município comentou:

> "Desde 2010 o Tribunal vem apertando, cada ano mais, a questão dos vínculos, mas agora são muitos e temos que controlar todos, e ainda não temos valores exatos para cada um com suas receitas e

> despesas, sendo necessário ajustes manuais sempre que necessitamos fazer entregas de relatórios obrigatórios" (Neura Grando / Contadora Geral – 2018)

6. Considerações Finais.

A Administração Pública está relacionada aos princípios que norteiam uma boa gestão. Na LRF há normas para uma gestão fiscal responsável. Na CF/88, que é a lei magna do país, foi inserido o princípio de eficiência para tentar desburocratizar a Administração Pública, sendo um ganho para a população que deseja um serviço público de qualidade, demonstrando com isso que uma Administração Pública também pode ser eficiente em seus atos, mesmo respeitando a legalidade.

O objetivo do estudo foi analisar o sistema administrativo financeiro informatizado e integrado na Tesouraria do Município de Gravataí, com ênfase em um relatório há muito solicitado pela controladoria, buscando identificar seu atendimento às necessidades de gestão pública. Tendo como objetivo específico: Analisar **O relatório denominado boletim de tesouraria, com as configurações que ele tem hoje e se ele auxilia na eficiência do Sistema Administrativo Financeiro de Gestão Pública na Tesouraria da Prefeitura de Gravataí?**

Mesmo para o Município, que possui um sistema integrado de gestão financeira, faltam alguns atributos para um bom sistema operacional. Dentre eles ficaram destacados a falta de treinamento dos usuários bem como pouco conhecimento dos técnicos residentes funcionários da empresa de informática. O que implica na capacidade de usar recursos à medida que são acrescentados. Isso faz com que recursos adicionais não sejam utilizados totalmente. Assim sendo, temos um robusto sistema operacional que acaba não disponibilizando toda sua capacidade de atendimento ao município e a administração pública.

Para um Município do porte de Gravataí, em torno de 273.000 habitantes, verifica-se a necessidade da utilização plena do sistema financeiro como forma de gestão e não apenas como alimentação de dados. Hoje, Gravataí, possui em torno de 500 contas bancárias e paga em torno de

100 fornecedores por dia e recebe receita em média em 100 contas (entre receitas e transferências), e o setor de tesouraria não entrega a contabilidade um relatório único que mostre todas estas movimentações.

Chiavenato (2006) traz que a eficiência é o meio que se baseia no método, no procedimento, na rotina e no caminho para se chegar a alguma coisa. O caminho adequado para se chegar aumenta a eficiência, assim como fazer bem as coisas, utilizar métodos, procedimentos e rotinas adequados.

A transparência é uma das características do princípio da eficiência. Nota-se com isso que a falta de eficiência com a utilização de métodos, procedimentos e rotinas inadequadas infringem requisitos básicos de controle e transparência da LRF.

O tempo foi uma das limitações deste trabalho, fazendo-se necessária sua continuidade. Como sequência, aprofundando na questão sistema operacional e indo aos setores de Tecnologia da Informação para entender o funcionamento dos sistemas integrados. Ainda assim, foi possível montar um boletim de tesouraria que atenda as reais necessidades do município, passo já dado junto a empresa fornecedora do sistema integrado de informática, que após atendimento da solicitação deverá conter as informações conforme figura abaixo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAI

Financeiro

Boletim de Tesouraria

Período: 14/03/2018 até: 14/03/2018

Vínculo	Data	Depósitos	Retiradas	Receita	Receita Extra	Pagamento Empenho	Pagamento Resto	Pagamento Extra	Lanc. Contábeis	Saldo atual
111111903610000 - Cef - Consignações - 3502-9										
									Saldo Anterior banco	**0,00**
									saldo anterior vínculo	
8001	14/03/2018	76.704,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(76.704,84)	0,00	0,00
									saldo atual vínculo	
									saldo anterior vínculo	
8099	14/03/2018	16.160,60	(11.409,31)	0,00	0,00	0,00	0,00	(4.751,29)	0,00	0,00
									saldo atual vínculo	
									Saldo Atual do Banco	**0,00**
									Total Geral	**0,00**

IPM Sistemas Ltda — Identificador: WFC07101-4406-QILWW-262647257 - Emitido por: MARISANGELA RODRIGUES BUENO — 28/04/2018 20:34

Boletim de Tesouraria proposto

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**: noções práticas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei Federal nº 101 de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1. Publicado em 5 de maio de 2000.

BASTOS**,** CELSO RIBEIRO. **Comentários à Constituição do Brasil**.

São Paulo: Saraiva, 1993.

CERVO, A., BERVIAN, P.; DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública:** teoria e mais de 500 questões com gabarito. n. 22. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 609 p.

DEITEL, H.; DEITEL P.; CHOFFNES D. **Sistemas Operacionais**. 3. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

FIGUEIREDO, C.; NÓBREGA, M. (orgs.) **Administração Pública – direito administrativo, financeiro e gestão pública**: práticas, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002.

GIL, A. **Estudo de caso.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/gravatai.pdf

https://gravatai.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/1

KORTH, H.F. e SILBERSCHATZ, A.; **Sistemas de Bancos de Dados**, Makron Books, 2a. edição revisada, 1994.

LAUDON, K. C. S.; JANE, P. Sistemas de informações gerenciais: administrando a empresa digital. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LIMA, S. A Emenda Constitucional nº 19/98 e a administração gerencial no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 38, 1. jan. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/475>.Acesso em 24 mar. 18.

MATIAS-PEREIRA, JOSÉ. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**

- 2º Ed. - São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Cleverson Bayer. **Gestão da Informação**. Paraná: Unicentro 2016.

NASCIMENTO, S.G.V., FREIRE, G.H.A., e DIAS, G.D.. A tecnologia da informação e a gestão pública. MPGOA 1(1): 167–82. 2012.

NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999, p. 335-361.

OLIVEIRA, A. **Métodos da pesquisa contábil**. São Paulo:

Atlas,2011.

PINTO FERREIRA. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990.

PRODANOV, C. **Manual de metodologia científica**. 3. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2006. 77p.

ZANELLA, L. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Departamento de Ciências da Administração. Brasília: CAPES; UAB, 2009. 64p.

Análise das condições dos hidrantes urbanos do município de Novo Hamburgo

Michele de Godoy[1]

Dr. Samuel Vinícius Bonato[2]

RESUMO

Um levantamento feito pelo Setor de Projetos da Comusa – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo identificou um alto número de hidrantes no município necessitando de conserto e substituição bem como de alguns esclarecimentos acerca da operacionalização dos mesmos, uma vez que não se conhecia as funcionalidades do hidrante do tipo subterrâneo. Sob esse cenário, o presente estudo buscou analisar se esse levantamento realizado, o Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo, se adequa às normas aplicáveis, buscando toda a legislação sobre o tema e cruzando com os dados desse levantamento. Após essa análise, foi possível sugerir melhorias como a desobstrução e manutenção dos hidrantes em más condições de uso como também a sinalização dos hidrantes a fim de evitar o estacionamento. Com isso o poder público fará uma melhor gestão dos hidrantes do município.

Palavras-chave: Hidrante, Abastecimento público, Novo Hamburgo.

ABSTRACT

A survey conducted by the Project Division of COMUSA - Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo identified a high number of hydrants in the municipality requiring repair and replacement as well as some clarification about their operation, since the functionalities were not known of the underground type hydrant. Under this scenario, the present study sought to analyze whether this survey, called “Novo Hamburgo Hydrant Master Plan”, is adequate to the applicable norms, seeking all legislation on the subject and crossing with the data from this survey. After this analysis, it was possible to suggest improvements such as the clearing and maintenance of hydrants in bad conditions of use as well as the signaling of hydrants in order to avoid parking. With that the public administration will make a better management of the hydrants of the municipality.

Palavras-chave: Hydrant, water supply system, Novo Hamburgo.

---

[1] Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade IENH. Pós-graduando do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – FURG/UAB (Polo Novo Hamburgo)

[2] Professor Orientador: Dr. Samuel Vinícius Bonato - Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016)

1 INTRODUÇÃO

Um incêndio de grandes proporções atingiu uma indústria de produtos de borracha em 2011, no município de Novo Hamburgo (NOVOHAMBURGO, 2011). Para essa ocorrência, os Bombeiros utilizaram duas viaturas e consumiram noventa mil litros de água. Um consumo dessa proporção só é possível ao utilizar um hidrante para a captação da água, já que a capacidade das viaturas é limitada e em muitas ocasiões pode não ser suficiente para combater o incidente (ONO, 2000). Dessa forma, o hidrante se torna uma garantia de abastecimento próximo ao local do incêndio, agilizando o atendimento do Corpo de Bombeiros.

Atualmente, algumas normas sobre o tema hidrantes e abastecimento estão vigentes para garantir esse atendimento. Dentre essas normas estão a Resolução Técnica CBMRS n° 16, de 2017 e a NBR 5667 de 1980, que determinam as condições mínimas para instalações de hidrantes urbanos, e a NBR 12218 de 1994, que fixa as exigências na elaboração dos projetos de distribuição de água para abastecimento público.

No Município de Novo Hamburgo, o órgão responsável pelo abastecimento de água, e por consequência, dos hidrantes, é a Comusa – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo (COMUSA) conforme a Lei Municipal n° 1750, de 29/12/2007. No decorrer do ano de 2017, o Setor de Projetos e Obras da COMUSA fez um levantamento atualizado dos hidrantes urbanos instalados no município desde os dados atualizados da localização desses equipamentos como também as suas condições de uso. Desse levantamento resultou o Plano Diretor de Hidrante de Novo Hamburgo.

Dessa forma, ao analisar essas normas, torna-se essencial utilizar das informações coletadas no Plano Diretor de Hidrantes para investigar de que forma a COMUSA observa essas normas e, caso não observe, como isso pode ser aprimorado. É importante salientar que os caminhões auto-tanque têm um transporte limitado de água em incêndios quando estes atingem grandes proporções (ONO, 2000). Assim, os hidrantes podem suprir o abastecimento de água em quantidade e pressão suficientes nessas situações, estando sempre instalados em pontos estratégicos das redes de abastecimento e em boas condições de uso, pois a parada para reabastecer sem que o fogo continue sendo extinto, faz com que as chamas voltem (BIZERRA E SEGANTINE, 2016).

Como objetivo geral desse estudo tem-se analisar a adequação do Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo às normas de gestão aplicáveis. Para isso, os objetivos específicos são: i) identificar as principais normas e conceitos sobre o tema; ii) analisar o mapeamento do parque de hidrantes do município utilizando as informações coletadas no Plano Diretor e; iii) sugerir melhorias a serem aplicadas na COMUSA no que tange a gestão dos hidrantes do município de Novo Hamburgo.

A partir disso, busca-se responder o seguinte problema de pesquisa: Qual a adequação do Plano Diretor de Hidrantes do município de Novo Hamburgo às normas aplicáveis?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Hidrante

A água é o mais completo dos agentes de extinção de incêndios e a utilização hidrante, que pode ser particular ou público, é a melhor maneira de abastecer os veículos numa situação de incêndio (BIZERRA; SEGANTINE, 2016).

Os Hidrantes são um equipamento utilizado para combate a incêndio e são definidos pela NBR 5667: Hidrantes Urbanos de Incêndio (ABNT, 1980) como aparelhos utilizados pra extinção de incêndios, ligados à rede de abastecimento de água e que permitem a conexão de bombas e/ou mangueiras. São fabricados em ferro fundido para serem utilizados em redes de água sob pressão. Essa norma regulamenta o Hidrante de Coluna, equipamento cilíndrico que permite, em seu bujão, a conexão de mangueiras para que possam ser operacionalizados.

A NBR 5667 (ABNT, 1980) ainda define o tampão, peça em forma de tampa roscável, que quando atarraxada impede a saída de água do hidrante bem como a entrada de detritos para dentro do equipamento. Conforme a norma, a tampa roscável deve ser fabricada no mesmo material do corpo do hidrante. O Hidrante de coluna possui três saídas de água, duas de 60mm nas laterais e uma de 100mm na fronte do hidrante, portanto, três tampas, que devem ter ranhuras que possibilitem o aperto e desaperto. Nos hidrantes de coluna, a vedação está no próprio corpo e essas três saídas devem estar operacionais, uma vez que eles constituem a vedação do hidrante.

Os hidrantes devem ter ainda, marcados em seu corpo, em relevo, a marca ou o logotipo do fornecedor e devem ser fabricados na cor vermelha, conforme a da

NBR 7195: Cores para segurança (ABNT, 1995), ficando a critério do órgão responsável pelo abastecimento de água ou o Corpo de Bombeiros a pintura de alguns acessórios de acabamento em outras cores para fins de diferenciação dos hidrantes no que diz respeito a capacidade de vazão de água no ponto onde estão instalados (PORTUGAL: ET AL., 2012).

Como substituto para os hidrantes e coluna, a NBR 12218: Projeto de Distribuição de água para abastecimento público (ABNT, 1994) permite a utilização dos hidrantes subterrâneos, que não têm norma específica. Ambas as normas estão incompletas, carecendo de informações detalhadas sobre como proceder a manutenção dos hidrantes, testes de desempenho e a aceitação do produto (ONO, 2000).

O hidrante subterrâneo é fabricado em ferro fundido e instalado em passeios públicos e com apenas uma saída de água. O tampão é a peça móvel do hidrante, em forma de tampa que impede a passagem de água ou a entrada de detritos pro interior do hidrante como também protege a rosca externa do bujão (PORTUGAL: ET AL., 2012).

Abaixo do nível do passeio, ao lado do hidrante, seja ele de coluna ou subterrâneo, fica instalado o registro de gaveta. O registro situa-se dentro de uma caixa de concreto subterrânea com tampão de passeio em ferro fundido (PORTUGAL: ET AL., 2012). Seu bom funcionamento é essencial para a operacionalização do hidrante, pois garante uma rápida abertura nos casos de emergência de incêndio.

Alguns fatores, como a facilidade de manutenção, inspeção e localização, fazem os hidrantes urbanos do tipo coluna melhores para utilização. (ONO, 2000). Os hidrantes do tipo coluna são projetados para fora do passeio e isso facilita a manutenção e inspeção como também a localização, além do fato de serem da cor vermelha, fáceis de serem avistados. Outro fator desfavorável para o hidrante subterrâneo é que o mesmo pode acumular em seu interior água da chuva, dificultando a instalação das mangueiras numa situação de incêndio, já que deverá ser saneado antes da utilização.

Além desses fatores, os caminhões possuem mangotes adaptados aos hidrantes de coluna, para utilizarem o hidrante subterrâneo deverão fazer uma manobra a mais, um tipo de adaptação que tomará um tempo a mais do bombeiro.

Os hidrantes urbanos do município de Novo Hamburgo/RS são tanto do tipo subterrâneo quanto do tipo coluna, porém após o ano de 2001, quando a COMUSA obteve a concessão dos serviços de água e esgoto do município, passaram a ser adquiridos apenas hidrantes do tipo coluna.

2.2 Aspectos legais da instalação dos hidrantes urbanos

Apesar de não ser necessária a utilização de água potável para o combate a incêndios, normalmente os hidrantes estão conectados na rede de abastecimento pública (ONO, 2000). Nos termos da Resolução Técnica n° 16 de 2017 do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul (CBMRS, 2017) a responsabilidade do o projeto, execução e instalação dos hidrantes urbanos fica a cargo da concessionária dos serviços de abastecimento de água, no caso de Novo Hamburgo, a COMUSA.

Várias são as regras para a instalação de hidrantes urbanos, que variam em cada país e em cada estado brasileiro.

Nos Estados Unidos, a instalação dos hidrantes urbanos é feita em esquinas e meio de quadras de grande extensão e próximos aos extremos de vias públicas longas e sem saída. Já no Japão, há uma série de variáveis que são analisadas, como a zona onde o hidrante urbano será instalado e a velocidade do vento, variando entre 80 e 120m de espaçamento entre os equipamentos. Por fim, na Alemanha, são considerados uma média de 300m de raio de espaçamento, que é a que mais se assemelha a legislação brasileira. Resumindo, conforme algumas regras internacionais, o ideal seria um hidrante a cada 100 a 200m e em esquinas para áreas de maior risco e 600m para as áreas de menor risco. (ONO, 2000).

Além das normas estaduais, a Resolução Técnica n° 16/2017 do CBMRS e o Decreto Estadual n ° 38.273 (RIO GRANDE DO SUL, 1998), há também a norma federal, a NBR 12218 (ABNT, 1994) vigentes. A norma estadual é mais rigorosa, tanto em relação à vazão quanto em relação ao raio de ação entre os hidrantes.

Enquanto a norma estadual CBMRS n° 16 (2017) prevê que o hidrante mais desfavorável deve fornecer uma vazão mínima de 1000 litros por minuto, a norma federal NBR 12218 (ABNT, 1994) prevê uma vazão de 10 litros por segundo em áreas de menor risco (residenciais) e 20 litros por segundo em áreas de maior risco (comerciais, industriais e edifícios de uso público).

Já em relação ao espaçamento, o Decreto Estadual n° 38.273 (RIO GRANDE DO SUL, 1998) prevê em seu artigo 21 um espaçamento mais rigoroso em relação à norma federal: além de citar que os hidrantes públicos devem obedecer a NBR 5667 (ABNT, 1980), ele afirma que nas áreas de maior densidade o raio de ação de um hidrante urbano deverá ser de 150m, deixando o raio de 300m apenas para as áreas de menor densidade demográfica.

Sobre o diâmetro da rede de abastecimento de água na qual o hidrante urbano será instalado, a NBR 12218 (ABNT, 1994) sugere que os hidrantes devem ser ligados à tubulação da rede de diâmetro mínimo de 150 mm, podendo ser de coluna ou subterrâneo com orifício de entrada de 100 mm, para as áreas de maior risco, ou do tipo subterrâneo com orifício de entrada de 75 mm, para áreas de menor risco. Instalar o hidrante urbano a uma rede de menor diâmetro prejudica o desempenho (ONO, 2000).

Já em relação ao local de instalação a norma federal é omissa, porém a norma estadual CBMRS n° 16 (2017) prevê a localização da instalação do hidrante urbano no passeio e instalados a três metros das esquinas nos cruzamentos entre vias, ou no meio das quadras com mais de 100 m de extensão, com a boca expulsora de 100mm apontada para a via pública. Outro fator apontado é a identificação que proíbe o estacionamento em frente ao hidrante urbano, onde a via deve ser sinalizada a fim de manter o hidrante desobstruído em caso de uma emergência de incêndio.

Ambas as normas, federal e estadual apontam a importância da comunicação entre o Corpo de Bombeiros e o órgão responsável pelo abastecimento, a fim de manter o parque de hidrantes sempre atualizado e em constante manutenção.

Já em relação à normas municipais, a legislação não complementa tampouco cita alguma diretriz a ser seguida no que tange à instalação ou manutenção dos hidrantes urbanos.

Por fim, é responsabilidade dos órgãos responsáveis pelo abastecimento de água desenvolver o projeto, a instalação, manutenção e substituição dos hidrantes urbanos, a fim de que possa amenizar o problema de falta de hidrantes encontrado nas cidades (BIZERRA E SEGANTINE, 2016).

2.3 Análise dos locais de risco do município de Novo Hamburgo

Conforme Censo 2010 (IBGE, 2017), o Município de Novo Hamburgo está a 40km distantes da capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Tem cerca de 223,6 quilômetros quadrados e, conforme o Censo de 2010, 238.940 habitantes em uma densidade demográfica de 1.067,55 habitantes por quilômetro quadrado. Porém o IBGE também estima uma população para 2017 de 249.508 pessoas. Dentro dessa estimativa, calcula-se 1115,87 habitantes por quilômetro quadrado conforme dados do IBGE (2017).

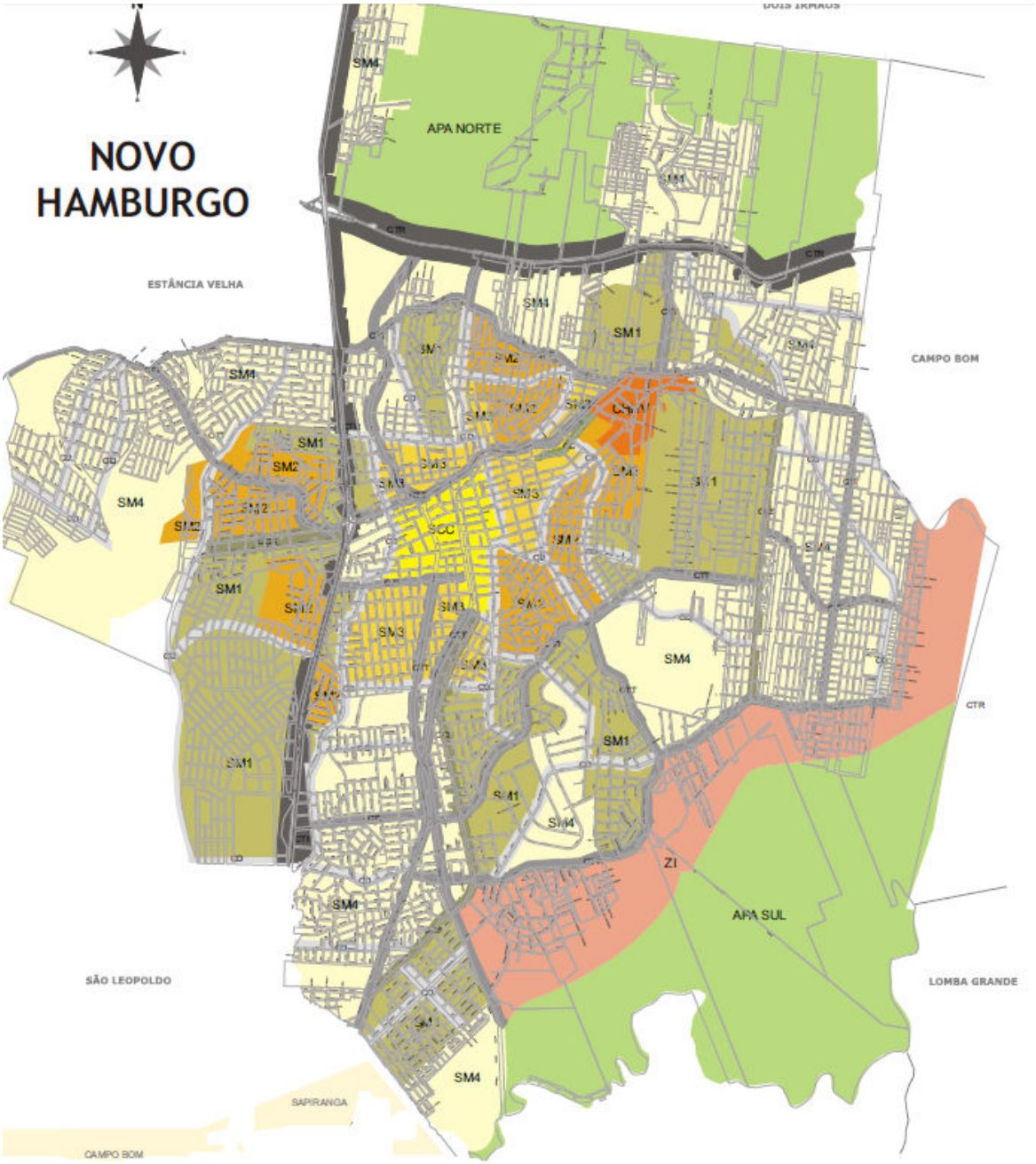
A análise dos níveis de riscos das áreas é um fator importante a ser determinado (ONO, 2000). Assim como o regramento municipal não fornece nenhuma diretriz acerca da instalação dos hidrantes urbanos, ele também não fornece nenhuma informação sobre as áreas de maior ou menor risco de incêndio.

Já a Norma federal NBR 12218 (ABNT, 1994) também não esclarece detalhadamente como determinar essas áreas, porém informa que as áreas residenciais são consideradas de menor risco enquanto as industriais, comerciais e de edificações públicas são consideradas de maior risco, como também são consideradas de maior risco as zonas com edifícios que a preservação é de interesse da comunidade.

Em relação a isso, o Plano Diretor do município e a Lei n° 26/1970 (NOVO HAMBURGO, 1970) dispõe sobre o zoneamento, identificando as áreas residenciais, comerciais e industriais, onde, para os fins desse estudo, os setores SM1, SM2, SM3 e SM4 (Zonas Miscigenadas 1, 2, 3 e 4) foram consideradas como zonas consideradas miscigenadas, porém de uso predominantemente habitacional. Já a zona SCC (Setor Comercial Central), é miscigenada com uma grande quantidade de comércios e indústrias, e a zona CHHV (Centro Histórico de Hamburgo Velho), considerada de valor histórico e cultural podem ser enquadradas como de maior risco. O Bairro Lomba Grande, por ter características rurais e predominantemente habitacionais não foi considerado para fins desse estudo.

Sendo assim, com base na Figura 1, apenas a área central, em amarelo vivo, e a área em vermelho podem ser consideradas de maior risco de incêndio de acordo com a NBR 12218 (ABNT, 1994), pois são áreas predominantes em prédios comerciais e prédios de interesse público.

Figura 1: Mapa de zoneamento do município de Novo Hamburgo



Fonte: Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do município de Novo Hamburgo Plano Diretor do município de Novo Hamburgo (2017)

3 METODOLOGIA

Quanto ao procedimento, o presente trabalho trata-se de um estudo de caso, pois pode contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo (YIN, 2005).

Para atingir o objetivo geral desse estudo, foi necessária uma pesquisa exploratório-descritiva quanto às normas técnicas e legislação necessárias para que se possa analisar o ambiente legal em que o Parque de Hidrantes de Novo Hamburgo está inserido. Para isso foi realizada uma revisão de literatura em fontes secundárias como artigos científicos, leis, normas e páginas da internet de órgãos públicos. Também foi necessário um estudo documental através da análise dos dados da Comusa acerca dos hidrantes do município, tanto no próprio levantamento feito em 2017 quanto nos Cadastros Digitais, mapas e sistemas de informação da autarquia. Com isso, pode-se avaliar a adequação das instalações de hidrantes do município com a legislação aplicável.

A pesquisa se deu em três etapas: num primeiro momento buscou-se todo um aporte legal sobre o tema hidrantes e combate a incêndios, tanto nas esferas federal, estadual e municipal. Numa segunda etapa, foram buscados artigos acadêmicos sobre o tema a fim de buscar conceito e inclusive a interpretação de conceitos não tão claros na legislação vigente. Por fim, o levantamento feito no decorrer do ano de 2017 (registros textuais e fotográficos) foi analisado levando em consideração todas as normas aplicáveis apontadas nesse estudo, resultando num quadro resumido onde apresenta todas as normas aplicáveis e de que forma o Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo se adequa a elas.

Já as sugestões de melhorias surgiram a partir da análise da adequação do Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo às normas analisadas. Para isso, após observar os registros fotográficos e textuais dos hidrantes do município e elaborar o quadro resumo, foram verificados em quais desses casos a COMUSA têm um número baixo de adequação, sendo apontados como sugestões de melhorias.

4 RESULTADOS DA DISCUSSÃO

4.1 Análise do mapeamento dos hidrantes do município

O levantamento que resultou o Plano de Hidrantes de Novo Hamburgo foi desenvolvido pelo Setor de Projetos e Obras da COMUSA no período de maio a julho do ano de 2017 e contou com a participação dos Engenheiros, Técnicos em Edificações e Desenho e de um Assistente Administrativo.

Para o levantamento dos hidrantes foi utilizado a lista de todos os hidrantes cadastrados no Setor de Patrimônio da COMUSA, uma lista com inicialmente 174

hidrantes, dentre do tipo coluna e subterrâneo. Com essa lista, os Técnicos em Edificações foram até cada um dos hidrantes, tirando fotos tanto de perto, permitindo visualizar todos os tampões e partes do equipamento quanto distantes, procurando mostrar o ambiente em que o hidrante está instalado. Também contavam com um mapa do Cadastro Digital da COMUSA, que indicava o endereço e o diâmetro da rede de abastecimento de água na qual o hidrante estava instalado.

Com base nessas informações, um Assistente Administrativo lançava todas essas informações, separando os hidrantes em BOM, REGULAR, RUIM e NÃO LOCALIZADO, onde Bom e Regular indicavam hidrantes em um estado de conservação que permitia a operação do mesmo e Ruim os que não tinham condições de uso.

Em relação aos Não Localizados, os mesmos foram retirados do Cadastro Digital bem como ao que estavam conectados a redes antigas desativadas. Alguns hidrantes que não estavam na relação do Setor de Patrimônio foram localizados no decorrer do levantamento, sendo cadastrados no Cadastro Digital e solicitada a inclusão na relação de hidrantes do Setor de Patrimônio.

Ao final do estudo, restaram algumas insubsistências apontadas pelo Setor de Projetos e Obras, quais são: i) hidrantes localizados no decorrer do levantamento e que não estavam na relação do Setor de Patrimônio, bem como algumas duplicidades nos hidrantes que já estavam tombados; ii) hidrantes em o número de tombo visível no próprio equipamento; iii) falta de um teste operacional para avaliar as condições físicas dos hidrantes, para que se possa avaliar os equipamentos além das fotos tiradas na análise feita pelo Setor de Projetos e Obras; iv) falta de informações acerca da operacionalidade do hidrante subterrâneo.

Após a análise da localização e das condições dos hidrantes do município, os dados foram registrados no sistema da COMUSA e resultaram no mapa da Figura 2, que indica onde estão instalados todos os hidrantes localizados no levantamento bem com o seu raio de 300m.

Foram descartados da análise desse trabalho os hidrantes não localizados e os que estão conectados a redes antigas desativadas, bem como os instalados no Bairro Lomba Grande, área rural do município e com poucas residências.

Dessa forma, foram analisadas as condições de instalação dos 160 hidrantes restantes, considerando as normas aplicáveis sobre o tema. Nos casos de duas normas diferentes sobre o mesmo tema, foram consideradas as normas mais

específicas e mais completas sobre o assunto. A vazão não foi analisada em separado uma vez que ela tem relação direta com o diâmetro da rede. Sendo assim, foram considerados os requisitos conforme o Quadro 1.

Quadro 1: Resumo dos principais requisitos para instalação de hidrantes.

	NORMA/FONTE	REQUISITO
RAIO DE AÇÃO	Resolução Técnica n° 16 CBMRS	150m de raio em áreas de maior risco e 300m em áreas de menor risco
DIÂMETRO DA REDE	NBR 12218	Rede de diâmetro mínimo de 150mm
SINALIZAÇÃO	Resolução Técnica n° 16 CBMRS	Sinalização que proíba o estacionamento
LOCALIZAÇÃO NAS ESQUINAS	Resolução Técnica n° 16 CBMRS	Hidrante instalado a 3m das esquinas ou no meio da quadra
TAMPÕES	NBR 5667	Todas os tampões devem estar em funcionamento

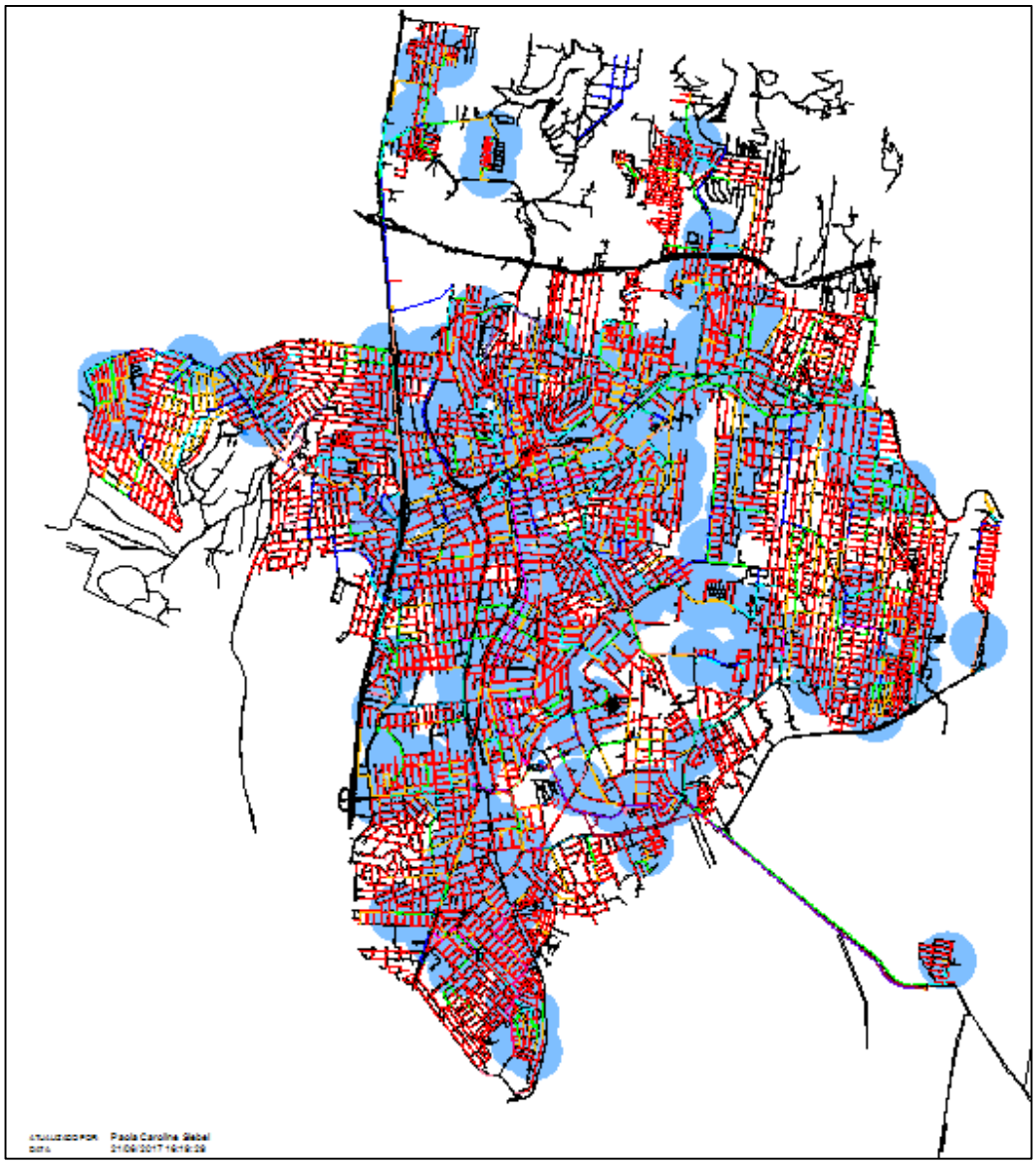
Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Através da Figura 2 pode-se observar os raios de ação dos hidrantes no município, onde cada círculo em azul indica um hidrante instalado juntamente com seu raio de ação. Conforme dados do Cadastro Digital da COMUSA, todos os hidrantes têm um raio de ação de 300m. Sendo assim, em relação ao raio de ação dos hidrantes, os hidrantes instalados no município de Novo Hamburgo não observam a norma vigente, uma vez que nas áreas SCC (Setor Comercial Central), e CHHV (Centro Histórico de Hamburgo Velho), foram consideradas nesse estudo como de maior risco, portanto, a norma sugere que os hidrantes nessas regiões sejam instalado em um raio de 150m.

Ainda em relação ao espaçamento entre hidrantes, pode-se observar na Figura 2 que ainda há áreas que ainda não são abrangidas por um hidrante, necessitando, então, a instalação de mais hidrantes nessas áreas.

Já em relação aos demais requisitos, foi feita uma análise de cada um dos 160 hidrantes com base nas fotos tiradas e observações feitas no Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo como também no Cadastro Digital da COMUSA. Por fim, considerando os requisitos legais apontados nesse estudo foi desenvolvido o Quadro 2, que apresenta, de forma resumida, a quantidade de hidrantes que preenchem cada um dos requisitos DIÂMETRO DA REDE, SINALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO NAS ESQUINAS e CONDIÇÕES DOS TAMPÕES.

Figura 2: Mapa com o raio de ação dos hidrantes do Município de Novo Hamburgo



Fonte: *print screen* do sistema de Cadastro Digital da COMUSA (2018).

Com base nessas informações, percebe-se que ainda faltam hidrantes instalados no município e, além disso, os que estão instalados necessitam estar conectados a redes que tenha condições de abastecer o hidrante, isto é, ter um diâmetro de rede acima de 150mm, uma vez que apenas 44 hidrantes estão conectados a redes do diâmetro indicado nas normas.

Já em relação à localização e sinalização, essa orientação legal é importante para que veículos não estacionem em frente aos hidrantes, dificultando a ação do

Corpo de Bombeiros. Dessa forma, esse estudo indicou que a maioria dos hidrantes estão localizados 3 metros longe das esquinas ou no meio das quadras, portanto, de acordo com a norma. Em contrapartida estão, na sua maioria, mal sinalizados, dificultando a sua imediata localização e acesso.

Já em relação aos três tampões dos hidrantes de coluna, dos 117 hidrantes desse tipo instalados no município, apenas 68 estão com os três tampões intactos e, portanto, operacionais. Isso indica que 49 hidrantes de coluna do município necessitam de manutenção ou substituição.

Quadro 2: Resumo das condições dos hidrantes do município de Novo Hamburgo

	Total de hidrantes analisados	**Hidrantes que preenchem os requisitos**	
RAIO DE AÇÃO DO HIDRANTE	Nas regiões SCC e CHHV os hidrantes não têm raio de instalação de 150m.		
DIÂMETRO DA REDE	160	44	27,50%
SINALIZAÇÃO	160	50	31,25%
LOCALIZAÇÃO NAS ESQUINAS	160	130	81,25%
TAMPAS (Apenas para o tipo coluna)	117	68	58,12%
HIDRANTES QUE PREENCHEM TODOS OS REQUISITOS	160	7	4,38%

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Também, no decorrer desse estudo, foi observado alguns hidrantes obstruídos por vegetação, construções, entulhos e com seus registros sem acesso.

Por fim, dos 160 hidrantes analisados, apenas 7 (sete) preenchem todos os requisitos analisados no Quadro 1.

4.2 Sugestões de melhorias na gestão dos hidrantes de Novo Hamburgo

A partir das informações coletadas algumas melhorias na gestão do parque de hidrantes de Novo Hamburgo puderam ser apontadas, inclusive observando as sugestões feitas pelo Setor de Projetos e Obras ao final do levantamento, conforme Quadro 3:

Quadro 3: Sugestões de melhorias para os problemas identificados pelo Setor de Projetos durante o levantamento

Apontamento do Plano Diretor de Hidrantes	Sugestão
Hidrantes que não estavam na relação do Setor de Patrimônio e duplicidades	Providenciar/alterar os números de tombo conforme levantamento realizado pelo setor
Hidrantes em o número de tombo visível no próprio equipamento	Providenciar a identificação visível do número de tombo nos hidrantes
Falta de um teste operacional para avaliar as condições físicas dos hidrantes	Realizar um teste Operacional em conjunto com o Corpo de Bombeiros para verificar as condições dos hidrantes
Falta de informações acerca da operacionalidade do hidrante subterrâneo.	Conforme estudo, o hidrante do tipo subterrâneo é operacinal, porém possui algumas deficiências em comparação com o hidrante do tipo coluna. Para isso, sugere-se a substituição de todos os hidrantes do tipo subterrâneo para o tipo coluna.

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Já conforme os resultados deste estudo, após a análise das normas e dos dados levantados no Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo, sugere-se as seguintes abordagens:

Quadro 4: Sugestões de melhorias na gestão dos hidrantes

Requisito	Sugestão de Melhoria
RAIO DE AÇÃO	Alinhar os raios de ação das áreas de maior risco com a observação da Resolução Técnica n ° 16 CBMRS (2017), atribuindo um raio de 150m de ação em áreas comerciais, industriais e com um alto número de prédios de interesse público. Outros locais também poderiam ser estudados e entrar para essa categoria de acordo com os órgãos competentes
	Avaliar a necessidade de instalação de hidrantes nos locais não abrangidos atualmente, observando o raio de ação dos equipamentos
DIÂMETRO DA REDE	Definir, para as próximas obras de substituição de redes, previsão para conectar os hidrantes a redes com diâmetro adequado, substituindo primeiramente os que estão instalados numa rede de diâmetro 50mm, muito inferior ao sugerido na NBR 12218 (1994)

SINALIZAÇÃO	Providenciar a sinalização de todos os hidrantes, pintado meio-fio, calçada e colocando placas de sinalização proibindo o estacionamento em frente ao equipamento. Além disso, os hidrantes do tipo subterrâneos têm cor de metal, não são sinalizados e não podem ser vistos de longe, dificultando a localização numa emergência. Dessa forma, poderiam ter suas tampas pintadas de vermelho, respeitando a NBR 7195 (1995)
	Providenciar a desobstrução dos hidrantes cobertos com terra, vegetação e entulhos, para facilitar o acesso
LOCALIZAÇÃO NAS ESQUINAS	Providenciar as trocas de local dos hidrantes instalados a menos de 3 metros das esquinas
TAMPAS	Providenciar a manutenção e substituição dos hidrantes que não estão em condições de uso

Fonte: elaborada pela autora (2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O hidrante urbano é um dos equipamentos que possibilita a redução da vulnerabilidade de um local com relação aos incidentes provocados pelos incêndios. Uma eficaz administração desses mecanismos é uma ferramenta de gestão na qual o Poder Público, se investindo a atenção necessária, teria condições de evitar esse tipo de desastre.

As normas acerca dessa temática foram de fácil acesso, porém são muito limitadas e sucintas, dificultando a sua análise. Alguns artigos sobre o tema puderam ser analisados e estes trouxeram informações importantes, inclusive esclarecendo alguns pontos em que a lei não foi muito clara. Uma manual interno ou alguma legislação municipal que especificasse esses requisitos para a instalação dos hidrantes seria conveniente no município.

O Plano Diretor de Hidrantes de Novo Hamburgo foi resultado de um levantamento completo e, apenas com os dados apontados no documento, foi possível desenvolver esse estudo, restando apenas consultas no Cadastro Digital para poder ver os mapas das redes de abastecimento de água instaladas no município com mais nitidez e poder distinguir com clareza os diâmetros das redes.

As sugestões de melhoria puderam ser feitas com facilidade, uma vez que nas próprias conclusões do levantamento foram apontadas dúvidas do setor e a COMUSA tem condições de atender as sugestões de imediato, restando apenas

algumas que necessitam de um planejamento a longo prazo, que são as que envolvem projetos de redes futuras e processos licitatórios.

Uma dificuldade encontrada foi a impossibilidade de aplicar essas sugestões no decorrer desse estudo, deixando para serem aplicadas em uma análise futura.

Como sugestão para estudos complementares sobre o tema, sugere-se um estudo a partir do ponto de vista do Corpo de Bombeiros a fim de ouvir as suas necessidades. Um estudo acer ca de áreas de maior incidência de incêndios também se faz conveniente, uma vez que melhorias nessas regiões poderiam ser priorizadas.

Se percebeu necessária uma melhor comunicação entre COMUSA e Corpo de Bombeiros, não deixando de ouvir a Administração Municipal e a Defesa Civil uma vez que esses órgãos são dependentes operacionalmente entre si.

Por fim, observou-se que há diversos fatores acerca da gestão dos hidrantes do município de Novo Hamburgo necessitando de melhorias. O levantamento feito no ano de 2017 auxiliou muito para o entendimento desses pontos que necessitam de aprimoramento. É importante que o município invista na infraestrutura dos hidrantes e, com isso, diminuir o risco de danos causados por incêndios e, além do poder público, a população poderá se beneficiar dessas melhorias.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 7195: Cores para Segurança**. Rio de Janeiro. 1995.

_____. **NBR 5667: Hidrantes urbanos de incêndio**. Rio de Janeiro. 1980.

_____. **NBR 12218: Projeto de rede de distribuição de água para abastecimento público**. Rio de Janeiro. 1994.

BIZERRA, Rafael Cavalcanti; SEGANTINE, Paulo Cesar Lima. **Análise da presença de hidrantes para atender o combate a incêndios, em cidades do Estado de São Paulo**. 12º Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 2016. Disponívem em <http://cobrac.ufsc.br/anais-cobrac/> Acesso em 06 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama de Novo Hamburgo**. Disponível em < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama> Acesso em 24 fev. 2018.

NOVO HAMBURGO, **Lei Municipal nº 1750 de 26/12/2007: dispõe sobre a transformação da Companhia Municipal de Saneamento - COMUSA em autarquia e dá outras providências**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2007/175/1750/lei-ordinaria-n-1750-2007-dispoe-sobre-a-transformacao-da-companhia-municipal-de-saneamento-comusa-em-autarquia-e-da-outras-providencias-2008-07-29-versao-consolidada>. Acesso em 22 dez. 2017.

_____. **Lei Municipal n° 26 de 08 de julho de 1970: dispõe sobre urbanismo e loteamento e revoga a Lei nº 30/63, de 6/12/63**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1970/2/26/lei-ordinaria-n-26-1970-dispoe-sobre-urbanismo-e-loteamento-e-revoga-a-lei-n-30-63-de-6-12-63.html>. Acesso em 01 mar. 2018.

_____. **Lei Municipal n° 1216 de 20 de dezembro de 2004: institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do município de Novo Hamburgo e dá outras providências**. Disponível em < https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-novo-hamburgo-rs> Acesso em 01 mar. 2018.

NOVO HAMBURGO.ORG: **Incêndio atinge depósito de indústria de borracha.** Disponível em <http://novohamburgo.org/site/noticias/novo-hamburgo/2011/12/12/incendio-atinge-deposito-de-industria-de-borracha/>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ONO, R. **Rede de Hidrantes Urbanos para proteção contra incêndio em áreas urbanas – a situação atual e seu aprimoramento**, Artigo apresentado no NUTAU'2000. Disponível em: <www.lmc.ep.usp.br/grupos/gsi/wp-content/nutau/ono002.pdf>. Acesso em 23 dez. 2017.

PORTUGAL, A.C.X; COSTA, F.P; FREIRE, J.R.S.; BOTH, A.R. **Análise da eficiência da rede de hidrantes urbanos de incêndio existente em Campo Grande – MS** - Revista Ciências Exatas e da Terra Unigran, v1, n.1, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n° 38.273, de 09 de março de 1998: Altera as Normas Técnicas de Prevenção de Incêndios, aprovadas pelo decreto nº 37.380, de 29 de abril de 1997.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=7205&hTexto=&Hid_IDNorma=7205>. Acesso em 06 mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Resolução Técnica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul n° 16/2017: Hidrante Urbano**. Disponível em <www.cbm.rs.gov.br/resolucoes-tecnicas>. Acesso em 15 jan.2018.

YIN, Robert K.; **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**; 3° ed.; Porto Alegre: Bookman, 2005.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO SUL

Neuza Araujo dos Santos

Prof. Dr. Samuel Vinicius Bonato – Orientador

RESUMO

O presente trabalho trata do tema fiscalização de contratos administrativos. Este estudo teve como objetivo, mediante pesquisa descritiva, bibliográfica, documental e de campo, analisar a importância da fiscalização como controle e inspeção sistemática do objeto contratado pela Administração. O estudo de caso foi realizado em um pequeno Município localizado no litoral norte do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, analisando o Município em questão, apontou-se os aspectos de maior fragilidade no que tange à fiscalização de contratos, apresentando-se como sugestão o desenvolvimento de ações para a implantação de um sistema eficiente de fiscalização de contratos, através de designação de fiscais e capacitação para estes servidores, proporcionando meios de aprendizagem voltados ao tema, em conformidade com a legislação vigente.

Palavras-chave: Administração. Fiscalização. Contratos.

ABSTRACT

This paper deals with the subject of supervision of administrative contracts. The objective of this study was to analyze the importance of inspection as a control and systematic inspection of the object contracted by the Administration, through a descriptive, bibliographical, documentary and field research. The case study was carried out in a small municipality located in the north coast of the State of Rio Grande do Sul. Thus, analyzing the Municipality in question, the aspects of greater fragility with regard to the inspection of contracts were pointed out, presenting themselves as suggesting the development of actions for the implementation of an efficient system of contract supervision, through the appointment of inspectors and training for these servers, providing learning resources focused on the supervision of contracts, in accordance with current legislation.

Keywords: Administration. Oversight. Contracts.

1 - INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos prevê que os contratos devem ser fiscalizados e geridos, a fim de garantir a eficiência administrativa desejada na consecução do interesse público. A fiscalização contratual constitui-se em um relevante tema da gestão pública contemporânea, pois, em diversos casos, bons contratos são prejudicados em sua finalidade devido a deficiências ou mesmo ausência de fiscalização.

A Gestão de contratos apresenta-se como uma técnica instrumental necessária para a consecução de procedimentos, medidas e controles que visam a administração eficaz de todas as variáveis envolvidas na contratação, em todas as fases, desde a proposta até a formalização do contrato e execução da prestação do serviço ou entrega do bem, orientando o gestor para as precauções necessárias à prevenção de riscos, transtornos e, especialmente prejuízos. [1]

Por outro lado, a fiscalização tem como objetivo a exigência do cumprimento contratual por parte das contratadas. Distingue-se da gestão contratual, que é a condução do processo desde a identificação das necessidades da Administração até o fim da execução do contrato, com o seu devido encerramento. A fiscalização também difere da auditoria contratual, que consiste na verificação das ações de gestores e fiscais, de maneira a permitir a avaliação geral dos procedimentos implementados. O gestor e o fiscal devem atuar em conjunto desenvolvendo um ciclo que inicia na elaboração do plano de trabalho e finaliza após o recebimento definitivo do objeto.[2]

No Município analisado, desde a sua emancipação no ano de 1997 até os dias atuais, a execução dos contratos é realizada sem a designação do fiscal do contrato correspondente ou ainda com designação meramente formal de um gestor, sem que este atue verdadeiramente no processo. A atual administração, desde que assumiu o governo vem enfrentando sérias dificuldades em virtude falta de fiscalização e está buscando providencias para solucionar o problema. Neste sentido questiona-se: Qual a importância do fiscal de contratos para a administração?

Este estudo tem como objetivo geral propor melhorias no sistema de fiscalização dos contratos administrativos do Município analisado, para isto tem-se como objetivos específicos:

---

[1] MOURA, Cristina A. A importância da gestão de contratos no controle de contingências. Disponível em: www.aecweb.com.br/cont/a/a-importancia-da-gestao-de-contratos-no-controle-de-contingencias 514. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

[2] PÉRCIO, Gabriela Verona. Contratos Administrativos: sob a ótica de gestão e fiscalização. 22ª ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2010.

i) analisar a atual situação do Município, identificando a forma como estão sendo fiscalizados os contratos; ii) apontar a importância da fiscalização dos contratos e da atuação do fiscal; iii) propor alternativas para evitar riscos no cumprimento dos contratos.

A seção 2 deste trabalho expõe a revisão teórica que embasa esta pesquisa a partir das seguintes temáticas: conceito de gestão de contratos, importância da fiscalização dos contratos e modelos propostos na literatura para designação do fiscal. Por fim, a seção 3, apresenta a metodologia aplicada para a realização deste estudo.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão e Fiscalização de Contrato

Conforme estabelece o art. 58, inciso III da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é conferido à Administração o dever de fiscalizar e acompanhar os contratos administrativos por ela efetuados. Pelo art. 67, da mesma lei é preceituado que "a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado"[3]

Conforme propõe a Instrução Normativa nº 02/2008, alterada pela Instrução Normativa nº 06/2013, essa fiscalização envolve a atuação de três agentes, assim definidos:

> I. Gestor do Contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual; II. Fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização o objeto do contrato; e III. Fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.[4]

Barral (2016) entende, que, mesmo que a doutrina preveja a atuação de dois importantes núcleos na fiscalização de contratos, sejam eles: a gestão e a fiscalização, esses núcleos não estão diferenciados de forma clara na legislação. Porém, de acordo com o mesmo autor, mesmo não havendo esta diferenciação, nada impede que, seja criada a figura do gestor de contrato, pois "compete a cada administrador público decidir pela segregação ou não das funções de

[3] _____. Lei Ordinária nº 8666, 21 de junho de 1993, disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 21 de janeiro de 2018.

[4] _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa 02-MPOG/SELTI, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativano-2-2008>. Acesso em: 18 jan. 2018.

fiscal e gestor de contrato". Contudo, as competências de cada figura devem ser bem definidas para que os fiscais tenham clareza de suas responsabilidades e obrigações.[5]

A gestão contratual é a condução do processo de contratação, desde a identificação das necessidades da Administração até o fim da execução do contrato, com o seu devido encerramento. O gestor de contrato deve pertencer aos quadros da Administração e tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço. "A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor."[6]

Para Almeida (2009, p. 54), "a fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão contratual que focaliza a exigência do cumprimento contratual por parte das contratadas", sendo o fiscal do contrato um servidor especialmente designado pela Administração Pública, através de Portaria. Quando necessário, o fiscal deverá informar ao gestor, as faltas observadas na execução do contrato, seja na prestação do serviço ou na entregue dos bens. "...a fiscalização é pontual. ...é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato". [7]

Vieira (2014) e Barral (2016) destacam que, com atribuição de gestor e de fiscal de contratos, os agentes públicos são figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, pois sua atuação está atrelada a verificar a execução do contrato, bem como o cumprimento de todas as obrigações legais, garantindo que o interesse público expressado no contrato seja devidamente respeitado.

2.2 Fiscalização da Execução Contratual

A fiscalização da execução de contratos na Administração Pública é obrigatória, não cabendo ao gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo considerado falta grave o não-exercício

[5] BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Caderno ENAP, 2016.
[6] ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011, p. 60-78. Acesso em 17 de janeiro de 2018.
[7] ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011, p. 60-78. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

desse dever-poder. Essa obrigatoriedade está fundamentada no artigo 67 da Lei 8666/1993 que disciplina que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado para desempenhar tal função, sendo permitida a contratação de terceiros para subsidiá-lo de informações. Porém, quanto à contratação de terceiros para assistência à fiscalização, é importante ressaltar que a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da Administração, envolvendo o fiscal do contrato.

> Acórdão nº 1930/2006-TCU - Plenário: O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, (...) o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.[8]

A questão relacionada com a gestão e fiscalização de contratos tem sido um grande desafio a ser enfrentado por parte da Administração Pública, razão pelo qual Almeida (2009) define a fiscalização contratual como sendo o "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos. Faltam servidores, capacitação, conhecimento e comprometimento com os gastos públicos.

A fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão que focaliza a exigência do cumprimento contratual por parte das contratadas. O não cumprimento dessa obrigação tem sido alvo de críticas e apontamentos por quase todos os Tribunais de Contas do país, especialmente o Tribunal de Contas da União que tem registrado em seus julgados a observação de que sejam designados servidores para a fiscalização dos contratos oriundos das licitações.

> A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. [9]

Considerando a relevância econômica que as compras e contratações representam para a Administração constata-se que, a fim de manter a qualidade e eficácia predeterminadas, é fundamental que as contratações sejam bem geridas, garantindo que as determinações contratuais sejam seguidas. Neste sentido, a fiscalização dos contratos públicos é de extrema importância para o acompanhamento da execução do contrato, não somente no ato da entrega

---

[8] _____. Acórdão nº 1930/2006, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2006.

[9] _____. Acórdão nº 1632/2009, Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jul. 2009.

do objeto, mas em todas as suas fases, para identificação e correção de possíveis irregularidades que possam trazer prejuízos ao erário.

Vale destacar que existe um entendimento de ineficiência nas contratações, especialmente, pelo fato de que a função compras não é vista como estratégica e sim como uma função burocrática, pois, talvez por se tratar de atividade normatizada com elevada rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações, possui uma posição hierárquica, geralmente intermediária em relação aos níveis mais elevados de tomada de decisão, priorizando o cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados. [10]

Sabe-se que no Brasil não há uma atenção especial para o setor e, não raro, a depender da Unidade Administrativa, não se faz possível identificar com exatidão as atribuições do fiscal de contrato. De qualquer sorte, Santana e Camarão (2015, p. 149), sugerem como atribuições do fiscal:

i) elaborar Projeto Básico/termo de Referência em conjunto com a unidade solicitante;

ii) verificar na unidade competente a disponibilidade orçamentária para execução do Projeto Básico/termo de Referência;

iii) acompanhar o processo licitatório em todas as suas fases;

iv) anotar em livro próprio a ocorrência de todos os fatos relevantes e ajustes que forem necessários relacionados à execução do contrato. Os registros realizados no livro devem ser feitos tempestivamente e de forma detalhada, conforme dispõem os arts. 67, § 1°, e 68 da Lei n° 8666/1993;

v) acompanhar os prazos de entrega ou execução de obras ou serviços;

vi) receber, provisória e definitivamente, as aquisições, obras ou serviços sob sua responsabilidade, com exceção das compras que pelo valor forem de responsabilidade da comissão de recebimento de materiais;

vii) analisar, conferir e atestar notas fiscais, faturas e similares e a regularidade fiscal do contratado;

viii) controlar prazos de vigência dos instrumentos contratuais sob sua responsabilidade;

ix) manter atualizada a informação de ocorrências relacionadas à execução;

[10] MOTTA, Alexandre Ribeiro. O Combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Campinas, SP, 2010.

x) oficiar à contratada determinação de medidas preventivas e corretivas, com estabelecimento de prazos, para regularização das faltas registradas ou defeitos observados na execução do contrato;

xi) zelar pelo fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais.

O artigo 67 da Lei nº 8666/1993 estabelece a base da atuação do fiscal do contrato. O parágrafo 1º traz a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. O parágrafo 2º determina que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. [11]

Conforme o Artigo 6° do Decreto n 2.217/97 "A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato".[12] Logo o fiscal deverá acompanhar a execução do objeto contratado, sendo que sua atuação poderá maximizar os resultados da prestação de serviços, garantindo a qualidade do objeto contratado. "Incumbe ao agente da Administração acompanhar o desenvolvimento da atividade do particular, anotando todas as ocorrências relevantes e documentando eventuais equívocos a serem corrigidos."[13] O acompanhamento e fiscalização do contrato é um instrumento importante que o gestor possui para proteção do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. A execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem ou serviço. [14]

2.3 Encargos trabalhistas e previdenciários

Os órgãos e entidades contratantes, quando da terceirização, devem dedicar atenção aos encargos trabalhistas e previdenciários relacionados aos contratos de serviços, pois no caso dos

---

[11] ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan/abr 2009.

[12] _____. Decreto nº 2.217/97, de 7 de julho de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em 18 de jan. 2018.

[13] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Dialética, 12ª ed. São Paulo: Dialética 2008.

[14] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações básicas – Tribunal de Contas da União.3. Ed. Brasília: TCU/Secretaria de Controle Interno, 2006.

encargos trabalhistas, configura-se a responsabilidade subsidiária da Administração, enquanto nos encargos previdenciários, a situação é ainda mais grave, configurando-se responsabilidade solidária do órgão ou entidade contratante.

Neste sentido, o fiscal de contratos deve atuar, adotando medidas com vistas à supervisão do cumprimento das obrigações da empresa terceirizada no tocante aos encargos trabalhistas e previdenciários, estabelecendo fiscalização periódica quanto à adimplência da mesma. As obrigações trabalhistas abrangem parcelas como: salário, horas extras, 13º salário, férias, insalubridade e periculosidade, pagas diretamente ao empregado. Sendo considerado, como já dito, as obrigações trabalhistas, responsabilidade subsidiária da Administração, é recomendável inserir permissivo de auditoria das obrigações trabalhistas, quando da elaboração dos contratos. [15]

> Súmula 331 TST: Contrato de Prestação de Serviços - Legalidade - Revisão Do Enunciado 256.
> IV) O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei 8.666/93).[16]

Quanto aos encargos previdenciários, ensejadores da responsabilidade solidária, a ação administrativa demanda a retenção destes encargos, no momento do pagamento das faturas. A Lei nº 8.212/1991, em seu artigo 31, define que nos casos de cessão de mão de obra, isto é, de disponibilização ao contratante, em suas dependências ou de terceiros, de segurados que realizam trabalho contínuo, o contratante deverá reter 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura e recolher a importância aos cofres da Previdência Social. O recolhimento referido independe do efetivo pagamento à empresa terceirizada, isto é, se o pagamento à empresa for frustrado, por sua situação irregular junto ao fisco, ainda assim, o órgão ou entidade contratante deverá recolher os encargos previdenciários. A orientação do Tribunal de Contas da União (TCU) nesse sentido é de que a responsabilidade pelo cumprimento compete ao fiscal do contrato.

> Infosemat 02/2008 - Retenção de Contribuição Previdenciária (orientação interna do TCU): quando se verificar a ocorrência de pendências que impedem o pagamento, não se deve deixar de encaminhar a nota ou fatura ao setor competente para retenção da contribuição previdenciária. Para que não haja a incidência de multa e encargos por atraso no recolhimento do tributo, recomenda-se a todos os fiscais de contratos que,

---

[15] _____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Contrato de prestação de serviços, legalidade, revisão do Enunciado nº 256. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 21 dez 1993 e 04 jan 1994.
[16] _____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Contrato de prestação de serviços, legalidade, revisão do Enunciado nº 256. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 21 dez 1993 e 04 jan 1994.

> ao receberam a nota fiscal ou fatura, certifiquem-se da correção do documento e, ainda que haja pendência que impeça o pagamento, o encaminhe para retenção da contribuição previdenciária. Realizada a retenção, o fiscal do contrato tomará as providências necessárias para o saneamento das pendências junto à contratada, a fim de liberar o pagamento.[17]

Diante da relevância do recolhimento dos encargos, no caso de contratos de prestação de serviços, além das demais ações que assegurem o cumprimento das responsabilidades assumidas pela Contratada, o fiscal de contrato, deverá liberar o pagamento dos serviços somente após a comprovação de quitação da Previdência Social e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de todos os empregados.

A falta da comprovação da quitação das obrigações previdenciárias e trabalhistas por parte do prestador de serviços implicará o impedimento do pagamento devido à Contratada, devendo o fato ser comunicado à área responsável para as providências cabíveis. No caso de pagamento parcelado, as condições estabelecidas no contrato devem ser verificadas antes do pagamento de cada parcela.

2.4 O Fiscal de Contratos

O fiscal de contrato é o representante da Administração, especialmente designado, na forma dos artigos 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.217/97, para exercer o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, devendo informar à Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada e propor as soluções e as sanções que entender cabíveis para regularização das faltas e defeitos observados, conforme o disposto a Instrução Normativa. [18]

O servidor designado para fiscalização de contratos não poderá recusar o cumprimento dessa tarefa, tendo em vista que se trata de uma obrigação que se integra ao elenco dos compromissos dos agentes públicos.[19]

Como já foi dito, anteriormente, para que o contrato seja fielmente executado é obrigatório, por parte da Administração Pública, desde o princípio da sua execução, o

---

[17] ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan/abr 2009.

[18] _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa 02-MPOG/SELTI, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativano-2-2008>. Acesso em: 18 jan. 2018.

[19] ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. 2004. Disponível em: <revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/610/671>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

acompanhamento e a fiscalização do objeto contratado. Assim sendo, surge, a figura do fiscal do contrato, servidor especialmente designado pela Administração Pública, através de Portaria que deverá acompanhar e quando necessário, informar ao gestor as faltas e os defeitos observados, na execução do contrato, seja, na prestação do serviço ou na entregue dos bens.

De acordo com Pércio (2010, p. 113):

> A menção "a designação especial" denota, rigorosamente, tratar-se de uma função pública que subordina a deveres e impõe responsabilidades. A nomeação deve recair, preferencialmente, sobre servidor ocupante de cargo efetivo da Administração contratante, ser formal, documentada e integrar o processo de contratação pública. Deve indicar expressamente o contrato objeto da fiscalização, assim como as atribuições do nomeado. Para atender ao princípio da Eficiência, o agente administrativo deve estar expressamente autorizado a realizar intervenções na execução, técnicas ou não, as quais proporcionam a necessária amplitude à atividade fiscalizadora. [20]

Para que o fiscal de contrato, obtenha êxito no desempenho de sua função, se faz necessário que esse, atuando sempre de forma diligente e cautelosa, anote, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, fazendo as interferências necessárias à regularização das faltas ou defeitos encontrados e, no caso de decisões e providências que ultrapassem a sua competência, encaminhar aos seus superiores, em tempo hábil, para adoção das medidas cabíveis.

Conforme o Manual de gestão e fiscalização de contratos do INPI (2010), compete ao Fiscal do Contrato zelar pelo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos fornecidos e dos serviços prestados. Para tanto, o Fiscal deverá:

i- acompanhar, fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas;

ii - indicar as eventuais glosas das faturas;

iii - providenciar, quando necessário, o recibo ou termo circunstanciado referente ao recebimento do objeto do contrato e pagamento do preço ajustado, conforme definido no instrumento de contrato.

Para que possa solucionar dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada o fiscal de contrato deverá manter cópia dos seguintes documentos:

i - contrato;

---

[20] PÉRCIO, Gabriela Verona. Contratos Administrativos: sob a ótica de gestão e fiscalização. 22ª ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2010.

ii - todos os aditivos (se existentes);

iii - edital da licitação;

iv - projeto básico ou termo de referência;

v - proposta da contratada;

vi - relação das faturas recebidas e das pagas;

vii - correspondências entre fiscal e contratada.

Ainda, de acordo com o Manual de gestão e fiscalização de contratos do INPI (2010), são obrigações do fiscal de contrato:

i - conhecer o conteúdo do contrato, as especificações e características do objeto:

ii - conhecer suas obrigações para o exercício das atividades de fiscalização;

iii - certificar-se do cumprimento total das obrigações contratuais assumidas com qualidade e obedecendo à legislação vigente;

iv - acompanhar a execução dos serviços, atuando de forma tempestiva, na solução de eventuais problemas verificados;

v - direcionar as questões que ultrapassam suas responsabilidades aos respectivos responsáveis;

vi - buscar esclarecimentos, auxílio ou suporte técnico, para os casos em que tiver dúvidas sobre medidas a serem adotadas;

vii - atuar, tempestivamente, na solução dos problemas que venham a ocorrer no decurso da execução do contrato;

viii - atentar para a adequada instrução do processo, especialmente quanto à juntada de documentos e numeração das páginas;

ix - apontar a necessidade de eventuais descontos a serem realizados no valor dos serviços, decorrente de glosas que porventura vierem a ocorrer;

x - verificar se os comprovantes de pagamento foram juntados aos respectivos processos.[21]

O fiscal de contrato deverá estar atento ao cumprimento das obrigações da Contratada, definidas nos dispositivos do contrato e condições do edital e, principalmente, quanto à observância aos princípios e preceitos da Lei nº 8.666/93, com suas alterações.

[21] INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (BRASIL). Manual de gestão e fiscalização de contratos: INPI/DAS/CGA/ Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Brasil). Rio de Janeiro: INPI, 2010. P.60.

Nota: Em qualquer comunicação que se fizer à Contratada sobre problemas na execução do contrato, em observância ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, que precisará ser respeitado em todas as fases do processo de contratação, deverá ser fixado um prazo para que a mesma possa apresentar sua defesa prévia. O Fiscal do Contrato deverá sempre se reportar ao preposto da Contratada.

3 - METODOLOGIA

Este estudo foi realizado em um Município de pequeno porte localizado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Trata-se de uma pesquisa descritiva e teve como estratégia um estudo de caso. Para realização do trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas, documentais questionários e observação sistemática. O embasamento teórico se deu através livros, leis, artigos, revistas, acórdãos, decretos, instruções normativas, manuais de gestão, súmula e orientação interna do TCU.

A pesquisa documental foi realizada *in loco*, através da consulta do material interno da organização, Gil (2010). Foram consultados termos de contratos e procedimentos licitatórios utilizando-se como apoio o sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado - LICITACON. Para efeito deste estudo, foram considerados os contratos vigentes e os contratos firmados a contar de janeiro de 2017, quando se deu o início da atual administração.

A pesquisa teve caráter exploratório, por buscar maior compreensão acerca do que se investiga e descritiva, por buscar descrever o método utilizado para a fiscalização dos contratos e os problemas que o Município enfrenta, ou poderá vir a enfrentar, em razão de falhas na fiscalização.

Conforme Markoni e Lakatos (2010, p.157) "a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que denomina de fontes primarias".[22] Seguindo este raciocínio:

> Na pesquisa documental, as fontes de coleta são mais diversificadas e dispersas. (...) pode encontrar dados em diversas fontes de documentos escritos, como: arquivos públicos, publicações parlamentares, jurídicas e administrativas, censos estatísticos, documentos de arquivos privados, cartas, contratos (...). [23]

[22] MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.
[23] BEUREN, Ilse Maria (Org.); LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; SOUZA, Marco Aurélio Batista de; COLAUTO, Romualdo Douglas; PORTON, Rosimere Alves de Bona; Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e Prática. 3. ed., São Paulo: Editora Atlas S. A., 2012.

Outro procedimento utilizado para realização da presente pesquisa foi um questionário, com perguntas abertas, que foi aplicado junto aos membros da administração e responsáveis pelo recebimento de produtos e serviços oriundos das contratações do Município. O objetivo do questionário foi identificar como é feito o recebimento do objeto do contrato e as possíveis falhas e problemas enfrentados pelo Município no que tange à fiscalização dos contratos.

Foi realizada, também, uma observação sistemática, que de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 191) tem por objetivo:

> "Identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento. Desempenha papel importante nos processos observacionais, no contexto da descoberta, e obriga o investigador a um contato mais direto com a realidade.
> Na observação sistemática, o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação; deve ser objetivo, reconhecer possíveis erros e eliminar sua influência sobre o que vê e recolhe.[24]

Após a coleta de dados, estes foram analisados e interpretados objetivando identificar como está sendo administrada a fiscalização dos contratos do Município estudado. Neste sentido Zamberlan et al. (2014, p.149) ensinam que "a análise de dados é o processo de formação de sentido além dos dados, e esta formação se dá consolidando, limitando e interpretando o que as pessoas disseram e o que o pesquisador viu e leu, isso é, o processo de formação de significados".[25] Seguindo a mesma linha Gil cita que "a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos".[26]

3.1 Coleta de Dados

Os procedimentos adotados para alcance dos objetivos formulados seguiram as seguintes etapas:

---

[24] MARCONI, Marina de Andrade; e LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica: 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.
[25] ZAMBERLAN, Luciano; RASIA, Pedro Carlos; SOUZA, José Dalmo da Silva de; GRISON, Antonio José; GAGLIARDI, André de Oliveira; TEIXEIRA, Enise Barth; DREWS, Gustavo Arno; VIEIRA, Eusélia Paveglio; BRIZOLLA, Maria Margarete Baccin; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. Pesquisa em ciências sociais aplicadas. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.
[26] GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

No primeiro momento, a partir de consulta ao endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, conhecido como LICITACON[27] e aos demais documentos integrantes dos processos licitatórios, buscou-se levantar o total de contratos firmados pelo Município no período de 01 de janeiro de 2017 a 31 de março de 2018. De posse dessas informações, iniciou-se uma investigação nos autos dos processos administrativos que deram origem à essas contratações e nos próprios contratos, com a finalidade de verificar se havia a designação de fiscais e gestores para atuarem na fiscalização e execução de cada contrato.

No segundo momento, foram aplicados questionários com perguntas abertas ao Secretário de Administração, Procurador Geral do Município, responsável pelo Controle Interno e servidores ligados ao recebimento dos materiais e serviços contratados.

Paralelo à coleta de dados foi feito uma observação no local com o objetivo de buscar as informações diretamente onde os serviços estavam sendo prestados e os bens sendo recebidos. Nesta fase, a conversa informal com os servidores, foi fundamental para a percepção do funcionamento e da sistemática utilizada na execução dos contratos administrativos.

3.2 Análise dos Dados

De forma resumida, o quadro 1 a seguir, demonstra a quantidade e o tipo de contratos firmados no período estudado:

Quadro 1 –Levantamento das informações

Ano	Contratos de Aquisição	Contratos de Prestação de Serviços	Total de contratos
2017	44	54	98
2018	13	12	25

Fonte: elaboração própria

A análise dos dados deu-se, através da verificação dos contratos, dos questionários realizados e da observação da maneira como é feito o recebimento dos materiais e serviços contratados pelo Município. Ressalta-se que a pesquisa bibliográfica demonstrou a necessidade do conhecimento e da diferenciação entre as funções gestão e fiscalização de contratos, assim como a importância do fiscal de contratos na administração pública e a correta nomeação e preparação para o desempenho de tal função.

[27] Endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. LICITACON. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao. Acesso em: 20 de abril de 2018.

4 - RESULTADO DA PESQUISA

Na pesquisa realizada nos contratos do Município constatou-se que não existe previsão contratual do responsável que receberá ou materiais ou serviços. Não está expresso que determinada pessoa será o fiscal do contrato, assim como não há nomeação por ato administrativo competente. Vale frisar que tal procedimento pode vir a acarretar problemas, tendo em vista que o próprio fiscal atua sem conhecer suas responsabilidades, podendo inclusive, em caso de irregularidades, responder por crime contra as finanças públicas.

Para fins de legalidade, no Sistema LICITACON é informado, em todos os casos, como gestor do contrato, o Secretário da pasta solicitante da compra ou do serviço. Porém há de se ressaltar, que, como já foi dito anteriormente, a figura do gestor não se confunde com a do fiscal, sendo o fiscal o responsável por acompanhar cotidianamente o contrato em seu local de execução e o gestor a autoridade superior a quem o fiscal remeterá as decisões e providências que ultrapassam a sua competência.

Segundo o Secretário de Administração do Município a verificação, se a entrega do bem ou a prestação de serviço, está dentro das especificações, quantidades e qualidade descritas no contrato é feita pelos Secretários das pastas e que devido ao acúmulo de serviços esta prática não tem sido de total eficácia. O Secretário disse ainda que "acredita que a fiscalização de contratos é uma necessidade e deve ser constituída no Município com a máxima urgência".

O Procurador Geral do Município relatou que "a orientação é no sentido de que seja designado fiscal de contrato, o qual, geralmente é o secretário da pasta. Todavia, segundo ele, a fiscalização não é realizada, na grande maioria dos casos". Relatou ainda que "é necessário uma mudança de cultura de gestão para que os contratos sejam efetivamente fiscalizados."

Para o responsável pelo Controle Interno do Município "a fiscalização não é eficiente e satisfatória pois não são fiscalizados todos os itens que deveriam ser contemplados", segundo ele "os objetos contratuais deveriam ser mais fiscalizados e monitorados para que os serviços prestados fossem de maior qualidade, contemplando a comunidade e evitando desperdício de dinheiro público".

Constatou-se que no Município, no que tange a determinadas contratações, onde não há necessidade de conhecimentos técnicos, como por exemplo a entrega de materiais, o recebimento é feito no Almoxarifado da Prefeitura, pelo responsável do setor, mediante conferência da nota fiscal correspondente. Neste caso vale destacar que quem recebe os

materiais não detém cópia dos contratos nem dos procedimentos licitatórios. Logo, entende-se que não há verificação de marca, prazo de validade e demais especificações contratadas.

De acordo com o responsável do Almoxarifado “os materiais e as notas fiscais são conferidas no ato do recebimento”, porém afirmou não ter cópia dos contratos e aditivos referentes aos materiais que recebe.

Apurou-se que, em outras contratações, como no caso da entrega de alimentos da merenda escolar, em que os produtos dependem de exame de qualidade, o recebimento é feito diretamente nas escolas. Cada escola tem uma pessoa responsável que acompanha a quantidade e a qualidade do alimento no ato do recebimento. Neste caso, o setor de alimentação escolar tem acesso aos contratos através da nutricionista que repassa às escolas as informações necessárias para que o responsável possa acompanhar o recebimento dos produtos. A nutricionista salienta que de forma geral, a execução dos contratos está fluindo de forma satisfatória, mas que poderia ser melhorado alguns aspectos, “como por exemplo, horário das entregas, postura do entregador, etc.”

Foi verificado que no contrato de recolhimento de resíduos sólidos há a destinação de um servidor que fiscaliza a quantidade de resíduos que é recolhida e descarregada diariamente, porém não existe fiscalização da maneira como é feito o recolhimento, dos profissionais que prestam o serviço para a empresa contratada, sequer da rota que os caminhões fazem, gerando muitas reclamações por parte dos contribuintes do Município quanto à regularidade e qualidade do serviço.

Conforme o Contador do Município, que faz o controle deste contrato, o servidor encarregado faz uma conferência visual na saída dos caminhões para o depósito, disse que o servidor visualiza se o caminhão está completamente carregado, e se estiver, libera para a descarga. Quanto ao recolhimento diário de resíduos que é realizado nas ruas disse não haver fiscalização, que “existe a comunicação do contribuinte informando que o caminhão não passou na sua rua no dia e turno regularmente indicado pela Prefeitura”. Destacou que existem pontos que podem ser melhorados.

Frisa-se que há no Município técnico em informática responsável pelo recebimento de equipamentos de informática e serviços de internet e engenheiro civil e arquiteto responsáveis pela fiscalização das obras (destaca-se que no período analisado não há nenhum contrato de obra ou engenharia).

Vale destacar que todos estes profissionais, sem exceção, exercem a função de fiscais, porém não sabem que são os fiscais do contrato. Assinam a nota fiscal, mas não sabem que são responsáveis por todo o material ou serviços ali descritos, assim como não se dão conta de que sua assinatura implica na garantia de que o material adquirido ou o serviço prestado estão em conformidade com o estabelecido no contrato, pois em muitos casos, não possuem o conhecimento de que só devem receber o bem ou serviço, se estiver com todas as especificações idênticas ao previsto no contrato.

Segundo Marinho (2012), a função de fiscalização de contratos é uma atividade que requer conhecimento e constante atualização dos agentes públicos, tendo em vista que a não conformidade na verificação dos documentos ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis no acompanhamento da execução do instrumento contratual podem levar à responsabilização da Administração Pública, implicando em prejuízos ao erário, além da responsabilização civil do servidor.

A partir desse entendimento, constata-se que o sistema é bastante falho pois é necessário que o fiscal de contratos, ao assumir esta função, tenha conhecimento de suas responsabilidades e de como deve desempenhar esta tarefa. É importante também que o fiscal detenha conhecimento técnico do objeto que irá fiscalizar, uma vez que o desconhecimento do servidor acerca das exigências legais pertinentes ao contrato sob sua supervisão pode trazer eventuais responsabilizações.

Logo, o fiscal deve conhecer o contrato, o Termo de Referência, as Leis e Normas vigentes que estão relacionadas ao contrato, entretanto, o que se vê na prática é que no Município estudado os servidores atuam como fiscais sem o devido preparo e capacitação para a tarefa e que por falta de conhecimento não observam os procedimentos necessários a uma boa fiscalização.

Com base nos dados, pode-se dizer que, por tratar-se de um Município pequeno e com pouco volume de contratações, as fragilidades apontadas no cumprimento dos contratos poderiam facilmente ser amenizadas ou até sanadas, se houvesse na instituição uma atenção específica voltada à legislação e outros aspectos relacionados ao tema fiscalização de contratos.

A partir dos resultados dessa pesquisa, pode-se pensar na implantação de um sistema eficiente de fiscalização de contratos, com fiscais legalmente designados e bem treinados que possam realizar um trabalho de campo, atentando-se para todos os detalhes possíveis, determinando medidas corretivas necessárias à regular execução do contrato e comunicando ao

setor de gestão sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pelas contratadas, para que sejam tomadas as medidas cabíveis.

Sugere-se verificar a possibilidade de normatizar por meio de guias explicativas e manuais de apoio os principais procedimentos de fiscalização, baseados na legislação e em experiências práticas. Recomenda-se também, que, seguindo o exemplo de outros órgãos, sejam editados manuais de fiscalização, com um roteiro de como, quando e de que forma agir para realizar uma fiscalização eficiente.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como negar que existe no Brasil, uma série de dificuldades em torno do tema fiscalização de contratos que acaba por produzir resultados negativos para a administração e, o que é pior, para a sociedade que se coloca num dos eixos das relações estabelecidas, já que é a verdadeira destinatária dos produtos ajustados entre o Poder Público e o particular.

Isso nos leva a entender que a finalidade de se bem gerir um contrato administrativo é garantir bons resultados para a sociedade. Logo, fiscalizar a execução de um contrato não é apenas uma atividade formal, deve-se levar em conta a prestação do serviço ou a entrega do bem, assim como a qualidade e a quantidade, conforme previsto no contrato.

Por outro lado, é importante lembrar que os contratos de prestação de serviços de mão de obra envolvem um alto risco para a Administração Pública, consistente na possibilidade de vir a ser responsabilizada por eventuais passivos trabalhistas ou previdenciários decorrentes do inadimplemento dessas obrigações por parte da empresa contratada.

Após leitura de normas, livros e artigos sobre o tema, percebeu-se que a tarefa de fiscalização exige grande responsabilidade e cabe ao órgão público preparar o servidor para desempenhá-la. Nesse sentido, devem ser desenvolvidas pelas entidades públicas ações que visem a capacitação efetiva dos fiscais de contratos, para que estes possam cumprir seu papel com mais segurança e de acordo com as normas legais.

Em relação ao Município estudado, por meio do levantamento de campo constatou-se muitas fragilidades no processo de fiscalização. Os resultados obtidos sinalizam a necessidade de que sejam desenvolvidas ações no sentido de desenvolver mecanismos de designação de fiscais para acompanhar os contratos, assim como capacitar estes servidores, proporcionando

meios de processos de aprendizagem voltados à fiscalização de contrato para que possam desempenhar corretamente a função que lhes é encarregada.

Considerando a relevância econômica que as compras e contratações representam para a Administração constata-se que, a fim de manter a qualidade e eficácia predeterminadas, é fundamental que as contratações sejam bem geridas, garantindo que as determinações contratuais sejam seguidas. Neste sentido, a fiscalização dos contratos públicos é de extrema importância para o acompanhamento da execução do contrato, não somente no ato da entrega do objeto, mas em todas as suas fases, para identificação e correção de possíveis irregularidades que possam trazer prejuízos ao erário.

Por fim, este estudo não esgota o tema em sua totalidade, futuras pesquisas podem aprofundar os resultados obtidos. Por isso sugere-se: ampliar os estudos acerca da fiscalização de contratos, uma vez que o tema ainda é pouco explorado. Devemos considerar que, de nada adianta todo o cuidado dispensado pelo legislador na fase da licitação e contratação se, na fase de execução do contrato, não são adotados mecanismos que garantam que o bem, serviço ou obra contratado seja fornecido de acordo com as especificações constantes no instrumento contratual.

6 - REFERÊNCIAS

_____. Acórdão nº 1930/2006, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2006.

_____. Acórdão nº 1632/2009, Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jul. 2009.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual: "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan/abr 2009.

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011, p. 60-78. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. 2004. Disponível em: <revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/610/671>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**.

Caderno ENAP, 2016.

BEUREN, Ilse Maria (Org.); LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; SOUZA, Marco Aurélio Batista de; COLAUTO, Romualdo Douglas; PORTON, Rosimere Alves de Bona; **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e Prática**. 3. ed., São Paulo: Editora Atlas S. A., 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.632/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2009&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao1632& . Acesso em: 19 de janeiro de 2018.

_____. **Decreto nº 2.217/97**, de 7 de julho de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ ccivil _03/decreto/d2271.htm. Acesso em 18 de jan. 2018.

Endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. LICITACON. Disponível : http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas _ controle_externo/licitacon/apresentacao. Acesso em: 20 de abril de 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

_____. Infosemat nº 02/2008. **Retenção de Contribuição Previdenciária**. Orientação interna do TCU. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (BRASIL). **Manual de gestão e fiscalização de contratos**: INPI/DAS/CGA/ Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Brasil). Rio de Janeiro: INPI, 2010. P.60.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Dialética, 12ª ed. São Paulo: Dialética 2008.

_____. **Lei Ordinária nº 8666**, 21 de junho de 1993, disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 21 de janeiro de 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica:** 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MARINHO, Rita de Cássia Pinto. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa 02**-MPOG/SELTI, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativano-2-2008>. Acesso em: 18 jan. 2018.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O Combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Campinas, SP, 2010.

MOURA, Cristina A. **A importância da gestão de contratos no controle de contingências.** Disponível em : www.aecweb.com.br/cont/a/a-importancia-da-gestao-de-contratos-no-controle-de-contingencias 514. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos Administrativos: sob a ótica de gestão e fiscalização**. 22ª ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2010.
SANTANA, Jair Eduardo; e CAMARÃO, Tatiana. **Gestão e Fiscalização de contratos administrativos:** 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços, legalidade, revisão do Enunciado nº 256. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 21 dez 1993 e 04 jan 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações básicas** – Tribunal de Contas da União.3. Ed. Brasília: TCU/Secretaria de Controle Interno, 2006.

VEIRA, André Luis. **Gestão de contratos administrativos**. 2014.

ZAMBERLAN, Luciano; RASIA, Pedro Carlos; SOUZA, José Dalmo da Silva de; GRISON, Antonio José; GAGLIARDI, André de Oliveira; TEIXEIRA, Enise Barth; DREWS, Gustavo Arno; VIEIRA, Eusélia Paveglio; BRIZOLLA, Maria Margarete Baccin; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.

GESTÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO ÂMBITO DOS RPPS: UMA ANÁLISE DOS BENEFÍCIOS DE AUXÍLIO-DOENÇA CONCEDIDOS PELO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO

BENEFIT MANAGEMENT OF SOCIAL SECURITY IN THE FIELD OF RPPS: AN ANALYSIS OF THE AID-DISEASE BENEFITS GRANTED BY THE INSTITUTE FOR SOCIAL SECURITY AND ASSISTANCE OF NOVO HAMBURGO MUNICIPAL SERVERS

Patrícia Federhen[1]
Professora Me. Flávia Regina Costa Czarneski[2]

RESUMO

Às unidades gestoras dos RPPS cabem decisões de natureza política, administrativa e técnicas. Neste sentido, devem gerar e se utilizar dos dados da previdência social para a tomada de decisão no que se refere a formulação de políticas que visem a proteção previdenciária dos segurados, a prevenção da incapacidade para o trabalho, a assistência aos incapacitados e para o controle e gestão dos recursos dispendidos na concessão destes benefícios. A pesquisa apresenta um estudo epidemiológico com objetivo de analisar as políticas adotadas pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo – RS e sua contribuição como fonte de apoio e prevenção frente as demandas identificadas dos benefícios de auxílio doença concedidos aos servidores no período de 2015-2017. Foram analisadas 970 ocorrências e identificados o perfil dos afastamentos concedidos. Os resultados apontaram como causas clínicas mais representativas as relacionadas aos grupos de diagnósticos do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo e os transtornos metais e comportamentais. A partir da análise das políticas adotadas, verificou-se que as ações implementadas e os recursos oferecidos visam a atender as principais demandas identificadas destacando neste contexto a atuação multidisciplinar dos projetos bem como a atuação conjunta do serviço social com os demais órgãos e profissionais do instituto contribuindo para a recuperação e prevenção das ocorrências e subsidiando a perícia médica.

Palavras-chave: Gestão de Benefícios Previdenciários. Regimes Próprios de Previdência. Previdência Social. Auxilio Doença.

[1] Acadêmica do curso de Pós Graduação de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande; Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Feevale. E-mail: pfederhen@gmail.com.

[2] [2] Professor Orientador

ABSTRACT

The management units of the RPPS are responsible for political, administrative and technical decisions. In this sense, should generate and use social security data for decision-making regarding the formulation of policies aimed at the social security protection of the insured, the prevention of incapacity for work, assistance to the disabled and for the control and management of resources spent on the granting of these benefits. The research presents an epidemiological study with the objective of analyzing the policies adopted by the Institute of Social Security and Assistance of Municipal Servants of Novo Hamburgo and yours contribution as a source of support and prevention against the identified demands of the sickness benefits granted to the servants in the period 2015-2017. Were analyzed 970 occurrences and identified the profile of departures granted. The results indicated that the most representative clinical causes are those related to the diagnostic groups of the muscleskeletal system and connective tissue and mental and behavioral disorders. From the analysis of the adopted policies, it was verified that the actions implemented and the features offered are designed to meet the main demands identified highlighting in this context the multidisciplinary work of the projects as well as the joint work of the social service with the other organs and professionals of the institute contributing to the recovery and prevention of occurrences and subsidizing medical expertise.

Keywords: Management of Social Security Benefits. Own Security Regimes. Social Security. Sickness Disease

INTRODUÇÃO

Conforme o Indicador de Situação Previdenciária, relatório semestral de resultados divulgado pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), na apuração do 2º semestre de 2017, existiam aproximadamente 2.100 Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) em funcionamento no país que totalizaram cerca de 10 milhões de segurados entre servidores ativos, inativos e pensionistas, responsáveis pela gestão de recursos que superaram os R$ 200 bilhões. De acordo com o relatório, a região sul é a que apresenta maior percentual de municípios com regime próprio de previdência, 47,8%, correspondendo a 568 municípios.

Atualmente, a seguridade social, em especial a previdência social tem assumido destacada importância tanto pelo papel que assume perante a sociedade na garantia das várias formas de proteção a que visa atender quanto pela necessidade de aprimoramento da sua gestão. O aprofundamento das questões previdenciárias no âmbito dos RPPSs foi consolidado pela Lei 9717/98 que definiu regras gerais e critérios de organização e funcionamento, pela Lei Complementar 101/00 que criou regras centradas na transparência e no controle na gestão

dos recursos e pelo Decreto 3788/01 que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária no âmbito da administração pública.

Recentemente, a busca por avanços na gestão dos RPPS e a preocupação com sua sustentabilidade por meio do aprimoramento no controle financeiro e atuarial pode ser percebida com a edição da Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017 que instituiu o programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Pró-Gestão RPPS, que tem como objetivo proporcionar aos RPPSs maior controle dos ativos e passivos e maior transparência nas suas relações através da adoção de melhores práticas de gestão.

Esta necessidade é também percebida por Calzanas e Caetano (2013). Para os autores, dada a ampliação da política previdenciária observada nos últimos anos, esta necessita ser redesenhada, visto que as ferramentas hoje disponíveis ainda são insuficientes para a gestão, coordenação e regulação efetiva dos RPPS. Suas atribuições demandam uma gestão com eficiência, transparência e responsabilidade.

Desta forma, uma adequada gestão que vise o equilíbrio para os RPPS recai também pela responsabilidade na instituição e viabilidade no que se refere aos benefícios previdenciários que serão estendidos aos usuários adequando-os a realidade municipal e que necessitam de supervisão e acompanhamento, bem como a utilização de critérios técnicos para sua fixação e controle. Na literatura, estudos direcionados a análise e gestão de benefícios previdenciários no âmbito dos regimes próprios de previdência são restritos. Existe uma predominância no estudo das aposentadorias e pensões.

Os cálculos atuariais, obrigatórios para os RPPS, têm suprido as necessidades de dimensionamento de recursos necessários para a prestação da assistência dos benefícios previdenciários permanentes. No entanto, o volume de informações disponíveis sobre as causas dos afastamentos temporários concedidos é deficitário, carece de estudo e se limita apenas à contabilização dos seus custos de forma geral. Ademais, as informações geradas não permitem a compilação das informações necessárias para que se consiga traçar um panorama da situação dos benefícios concedidos.

Às unidades gestoras dos RPPS cabem decisões de natureza política, administrativa e técnicas. Neste sentido, devem gerar e se utilizar dos dados da previdência social para a tomada de decisão no que se refere a formulação de políticas que visem a proteção previdenciária dos segurados, a prevenção da incapacidade para o trabalho, a assistência aos incapacitados e para o controle e gestão dos recursos dispendidos na concessão destes

benefícios.

Para avançar são necessárias mudanças que permitam transcender a simples concessão de um benefício. Em primeiro lugar, é necessário conhecer e avaliar o seu perfil, sua incidência e sua periodicidade para que com a adoção de indicadores se consigam propor estratégias e políticas a serem adotadas bem como avaliar as já existentes.

O Regime Próprio de Previdência Social do município de Novo Hamburgo foi instituído em 1992 pela Lei 154 que criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo – IPASEM com a finalidade de prestar assistência previdenciária em caráter obrigatório contributivo e solidário aos servidores efetivos e atualmente, a prestação de assistência médica facultativa aos servidores e dependentes.

A prestação de assistência previdenciária prevista na Lei 154/92 aos servidores do município contemplam: a) ao servidor: aposentadoria, auxílio-doença, salário maternidade e salário família; b) aos dependentes do servidor: pensão por morte e auxílio-reclusão. Os benefícios previdenciários do Instituto são classificados como permanentes: aposentadoria e pensão por morte ou temporários: auxílio-doença, salário-maternidade, salário família e auxílio-reclusão.

Neste contexto, o presente artigo limita-se ao estudo de um dos benefícios temporários: o auxílio-doença concedidos aos servidores segurados dos quatro órgãos de lotação que o Instituto atende: Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo, COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo e IPASEM.

No sentido de contribuir para esta necessidade a pesquisa visa responder o seguinte problema: As políticas atuais adotadas e disponibilizadas pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo aos servidores que apresentam incapacidade para o trabalho têm contribuído como fonte de apoio e prevenção?

Assim, o objetivo geral da pesquisa situa-se em analisar as políticas atuais adotadas pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (IPASEM/NH) e sua contribuição como fonte de apoio e prevenção para as demandas identificadas no período de 2015 a 2017.

Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) analisar o perfil dos benefícios de auxílio-doença concedidos aos servidores do município tomando como referência os dados dos benefícios concedidos nos anos de 2015 - 2017; b) Identificar o perfil epidemiológico – idade, sexo, cargo, tempo no órgão - das licenças saúde concedidas ao

servidores municipais neste período; c) Verificar a incidência e prevalência dos afastamentos - principais motivos, tempo médio dos afastamentos;

Espera-se que os resultados da pesquisa forneçam subsídios que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dos benefícios previdenciários e para o aprimoramento das políticas adotadas que visem a assegurar sua sustentabilidade econômica, a promoção da saúde e a prevenção das doenças aos seus segurados.

1 GESTÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOS RPPS

A proteção previdenciária é assegurada pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) aos servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes federativos, conforme prevê o art. 40 da Constituição Federal. Os RPPS foram normatizados pela Lei 9717/98 que estabeleceu normas gerais para sua organização e funcionamento e atribuiu à União a competência para exercer sua supervisão e acompanhamento.

Os sistemas previdenciários integram um conjunto de regras e instituições que desenvolvem uma importante função social. É consenso entre os autores que a principal função de um sistema previdenciário é promover a assistência financeira aos segurados, mediante contribuição compulsória, de modo a proporcionar meios indispensáveis para suas subsistências nas situações que gerem afastamento temporário ou permanente do trabalho.

Trata-se de uma política pública, a proteção social, correspondendo a uma espécie de seguro para a cobertura de contingências sociais incapacitantes para o trabalho que se originam de diferentes modalidades de ocorrências, tais como: morte, acidente, doença, idade avançada, gestação. (BANDEIRA,2005).

Observou-se nos últimos anos, especialmente quanto aos RPPSs, a introdução de normas e regramentos voltados para responsabilidade e sustentabilidade de seus planos e para a melhoria de sua gestão.

> A história nos mostra que a evolução do assistencialismo, do desemprego e da informalidade, a extensão de benefícios a uma escala cada vez maior da população, seja pela pobreza, seja pela concessão de benefícios precoces ou pelas contingências sociais, estavam esgotando toda a previsão de sustentabilidade dos sistemas, que passaram a originar déficits cada vez maiores. Partindo dessas e de outras dificuldades congêneres, o mundo inteiro passou a repensar em uma nova previdência capaz de sustentar a si própria, de originar benefícios e de cumprir seu papel de seguro social. (BANDEIRA, 2005, p.78)

De acordo com Calazans et al (2013), com a reforma previdenciária de 1998 e a criação de várias regras, os RPPS se submeteram a novos paradigmas. A preocupação com a sustentabilidade dos regimes e a consolidação das questões previdenciárias, portanto, é algo relativamente recente, iniciado em 1998 e marcado pelo início da supervisão dos RPPSs pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e mais tarde pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) que em alguns de seus artigos fixou normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal relacionadas aos gastos de pessoal, a seguridade social e ao equilíbrio financeiro e atuarial e pelo Decreto 3788/01 que passou a exigir o Certificado de Regularidade Previdenciária, documento que atesta o cumprimento das leis previdenciárias, para o recebimento de transferências voluntárias de recursos da União, celebração de contratos, convênios, contratação de empréstimos e financiamentos por instituições federais e recebimento de repasses de valores da compensação previdenciária.

Ao analisar a função social dos sistemas previdenciários, fica evidente sua importância para a estabilidade econômica e social do país. Para os municípios os rendimentos transferidos pelas instituições aos segurados constituem uma importante fonte de recursos (SILVA-JUNIOR; FISCHER, 2014).

Por outro lado, de acordo com Costa e Silveira (2010), o afastamento do trabalho, principalmente nos casos de doenças incapacitantes, gera custos ao Estado pois atinge diretamente a força produtiva, impactando indiretamente o crescimento econômico.

Neste contexto, a previdência social dos servidores também é um assunto de interesse da sociedade. Para Nogueira (2012, p. 197), a seguridade social dos servidores públicos é uma "política que se reflete em outras políticas, pois afeta a capacidade daquele ente federativo realizar suas políticas públicas" e geram consequências diretas na prestação do serviço público. Por isso, a temática da previdência social dos RPPSs tornou-se uma Política de Estado e deve envolver planejamento e ação governamental.

Além disso, as consequências de um desequilíbrio financeiro encontram relevância na prestação da assistência aos segurados:

> Os desafios do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial pra os Regimes próprios se encontram nos quadrantes do direito constitucional e infraconstitucional, como também na racionalidade econômica e administrativa, na gestão equilibrada a curto, médio e a longo prazo, na inclusão social pelo trabalho, pelo emprego, pela expectativa de vida e de morte a partir da concessão do benefício, enfim dependem de um processo demográfico-geracional que se inicia com a vida, com o trabalho, dirigindo-se ao envelhecimento assistido (COSTA, 2007, p. 424).

O governo e as instituições têm, portanto, responsabilidades em face do grande impacto que as decisões nesta área causam a toda a sociedade. Neste sentido, a aproximação

das questões que envolvem a área da previdência social se dá também por meio da articulação de políticas públicas.

De acordo com Peters apud Costa e Silveira (2010, p. 3), a "política pública corresponde a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos", representando decisões sobre situações-problema identificadas e que são operacionalizadas através de ações e programas.

> Uma política pública envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. Os conteúdos são os objetivos expressos nas políticas públicas. Os instrumentos são os meios para se alcançar os objetivos enunciados e os aspectos institucionais dizem respeito aos procedimentos institucionais necessários, incluindo modificações nas próprias instituições (QUEIROZ, 2012, P.96).

O modelo do ciclo de políticas públicas promove sua separação em etapas: formulação, implementação e avaliação, na qual: a etapa da formulação compreende a definição das situações que carecem de intervenção além da identificação de soluções e a tomada de decisões; a etapa da implementação executa as decisões adotadas na fase anterior e a avaliação realiza a análise dos resultados e impactos. (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

No tocante ao monitoramento e avaliação das políticas públicas, para Carraro (2012) seu acompanhamento, no sentido de identificar as reais necessidades é imprescindível para a promoção da transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Para Frey (2000), a fase de avaliação é fundamental para a melhoria contínua dos instrumentos de ação pública. É na fase de avaliação que se realiza o controle de impactos na qual os efetivos impactos dos programas implementados são analisados e seus cursos de ação são definidos. Desta análise pode resultar a suspensão ou o fim do ciclo da política caso tenham alcançados seus objetivos ou podem resultar na necessidade de iniciação de um novo ciclo em decorrência da constatação de uma nova situação-problema que demande a elaboração e a definição de novas ações ou a modificação das ações anteriores. De acordo com o autor, o processo de controlar impactos na análise das políticas públicas é denominado de aprendizagem política e pode ser realizado em todas as etapas do ciclo de políticas públicas a fim de conduzir adaptações nos programas e ações auxiliando na reformulação contínua das políticas implementadas.

A partir dessas definições relaciona-se a importância de gerir os benefícios previdenciários e de reconhece-los como uma política pública de interesse da sociedade. Para a efetivação de regimes previdenciários equilibrados a agenda governamental deve contemplar ações que visem a construção de políticas públicas que promovam a manutenção da proteção previdenciária.

Os benefícios previdenciários do Instituto de Previdência, foco deste estudo, foram instituídos pela lei 154/92 e regulamentado pela Resolução Nº 04/2014. O auxílio doença previdenciário é um benefício temporário concedido aos servidores vinculados ao RPPS do município de Novo Hamburgo que comprovarem a incapacidade para o trabalho. Conforme o Art. 70 da referida lei o auxílio depende da verificação da incapacidade e será devido ao segurado que ficar incapacitado para o trabalho por mais de quinze dias consecutivos e enquanto permanecer nesta condição. Da mesma forma que ocorre no RGPS, o auxílio doença não é devido ao segurado que se filiar ao RPPS já portador da enfermidade alegada para a percepção do benefício, exceto se a incapacidade decorrer por progressão ou agravamento da enfermidade.

De acordo com a Resolução 04/2014 é de competência do médico perito ou da junta médica pericial a decisão acerca do deferimento ou não do benefício de auxílio doença, sendo o seu indeferimento passível de revisão mediante solicitação do servidor.

Importante destacar, no tocante as perícias médicas, conforme recomendação do Conselho Federal de Medicina, através da Resolução 1488/1998, a necessidade de estabelecimento de nexo causal entre as atividades laborais e a condição clínica do trabalhador, colocando a determinação da relação de casualidade como um dos deveres do médico perito. Além disso, Pinto Junior et al (2011) destacam a importância de se considerar os elementos sociais na avaliação da incapacidade, visto que estes são condicionantes que favorecem o adoecimento e que também necessitam ser superados.

Ademais, Souza e Santana (2012) apontam diversos fatores que influenciam a duração dos benefícios. Além de fatores médicos, fatores como a posição socioeconômica, nível de reposição de renda, expectativas quanto ao retorno ao trabalho e a idade são enumerados como influenciadores na duração dos benefícios. Neste sentido, são necessárias ações de intervenções que colaborem para a diminuição dos custos pessoais e socioeconômicos da incapacidade.

Nesta perspectiva, Nogueira (2012), considera como preocupante o elevado número de concessão de benefícios por incapacidade, que costumam apresentar números mais elevados se comparados com o RGPS, concedidos principalmente aos profissionais das áreas de saúde e educação, indicando a necessidade de maior gestão destes benefícios.

> Em muitos municípios, por falta de peritos médicos vinculados à unidade gestora do RPPS, em seu quadro de pessoal próprio ou por ela contratados externamente, esta se vale do serviço de medicina do trabalho da Prefeitura Municipal. Tal modelo em geral não produz bons resultados, por permitir maior ingerência política sobre as perícias e por contar com profissionais cujo foco de atuação não esta ligado à gestão

> de benefícios. Os RPPS que conseguiram estruturar adequadamente sua perícia médica e que passaram a utilizar com maior frequência o instituto da readaptação funcional alcançaram sensível redução no número de afastamentos por incapacidade e no custo com esses benefícios, o que se reflete em melhoria no equilíbrio financeiro e atuarial. (NOGUEIRA, 2012, p. 211-212).

Diante disso, é preciso ressaltar também a importância da construção de um diagnóstico que sirva de base para a gestão dos benefícios previdenciários que trate sobre a incapacidade dos servidores dos RPPSs e que possam fundamentar as decisões.

Estudos de Silva-Junior e Fischer (2014) acerca do adoecimento incapacitante apontam para a necessidade de reduzir o agravamento e o desenvolvimento das condições que ocasionem a concessão de novos benefícios através da criação de políticas específicas para promoção, prevenção e reabilitação apoiadas por programas e pesquisas que promovam a discussão de dados oficiais como determinantes para o equilíbrio previdenciário.

No que tange ao estudo da epidemiologia das doenças, Robbins e Regier (1991) apud Lima reconhecem que nas últimas duas décadas, os estudos epidemiológicos têm contribuído para a melhor compreensão das ocorrências permitindo a avaliação de suas causas e efeitos sobre aspectos individuais e sociais. Esses estudos têm servido de base para a tomada de decisões relacionadas as políticas públicas bem como para a avaliação do acesso à assistência médica e aos serviços de saúde.

Igualmente, Dussault apud Paim (2002, p. 559) relaciona as possibilidades de usos do estudo da epidemiologia:

> a) nas políticas públicas de saúde, apoiando a definição de prioridades, objetivos e estratégias; b) na configuração dos serviços, especialmente na descentralização e integração dos serviços nos programas; c) nas práticas dos profissionais, sobretudo na avaliação da eficiência e eficácia; d) nas práticas de gestão; e) nas prioridades de investigação.

Portanto, tratar a epidemiologia das doenças incapacitantes como uma ferramenta para a gestão dos benefícios pode contribuir de forma significativa para o desenvolvimento, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas para a promoção da saúde e a prevenção de doenças.

2 METODOLOGIA

A pesquisa, quanto aos seus objetivos, classifica-se como pesquisa exploratória e descritiva. Trata-se de um estudo das políticas adotadas pelo Instituto de Previdência e

Assistência dos Servidores Municipais do município de Novo Hamburgo a partir da análise da concessão dos benefícios por incapacidade concedidos no período de 2015 a 2017.

A pesquisa exploratória, estruturada e detalhada através da elaboração de um levantamento bibliográfico do tema da pesquisa, além de contribuir com subsídios para o levantamento de instrumentos de coleta de dados, permite aprofundar os conhecimentos do pesquisador sobre um determinado assunto (TRIVIÑOS, 1987). A pesquisa descritiva, por outro lado, permite desenvolver um nível de análise que possibilita identificar a forma, a ordem e a classificação dos fenômenos, constituindo um tipo de estudo que possibilita, de acordo com Oliveira, 2002, p. 114, "a obtenção de uma melhor compreensão do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam determinado fenômeno dando ao pesquisador uma visão abrangente do modo como as variáveis estão ocorrendo".

Para analisar os dados e responder o problema da pesquisa com vistas a obter um conjunto de dados, utilizam-se métodos qualitativos e quantitativos de coleta e análise de dados. Os estudos quantitativos, conforme Mascarenhas (2012) utilizam-se de técnicas estatísticas de coleta e tratamento de dados, como porcentagens e médias, para quantificar dados e tornar seu estudo mais imparcial e desta forma oferecer bases seguras e confiáveis para os pesquisadores.

Os estudos qualitativos utilizam uma abordagem interpretativa na análise dos dados:

> As pesquisas que se utilizam da abordagem qualitativa possuem facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese ou problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos (OLIVEIRA, 2002, p. 117).

A pesquisa foi realizada no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais do Município de Novo Hamburgo a partir da análise dos Requerimentos de Auxílio Doença e Comunicados de Resultado de Perícia buscando identificar o perfil, a incidência e prevalência dos benefícios concedidos relacionando o perfil identificado com as políticas adotadas. A população da pesquisa é constituída por servidores públicos do quadro efetivo da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, da Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo, da COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo e do IPASEM.

Os dados utilizados para atingir os objetivos específicos da pesquisa foram fornecidos pela Coordenadoria de Benefícios e Recursos Humanos do IPASEM, e Coordenadoria de Informática obtidos e analisados através de planilhas que permitiram o levantamento das seguintes variáveis: cargo, idade, sexo, data de início e cessação dos

benefícios e causa clínica principal da incapacidade analisados com base na CID-10, através da Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados a Saúde, considerando a causa clínica predominante nos casos informados com dois ou mais CIDs.

Dada a variedade de cargos existentes e a semelhança entre as atividades, estes foram subdivididos em grupos conforme a áreas a que pertencem: cargos das áreas administrativas, operacionais, saúde, educação e segurança. O tempo dos afastamentos foram calculados em dias incluindo-se na contagem das ocorrências geradoras de afastamentos as entradas em auxílio doença dentro do período de 60 dias após a alta pericial e as ocorrências iniciadas em anos anteriores a 2015 e que em 01/01/2015 encontravam-se em gozo de auxílio doença. A variáveis idade e tempo no cargo foram apuradas em anos considerando a data de início do afastamento. Os casos identificados de benefícios que não possuíam data término, por ainda estarem em gozo de benefício concedidos administrativamente ou por determinação judicial, para fins de apuração do tempo médio de afastamento no período da pesquisa, foram calculados considerando a data fim em 31/12/2017. Na pesquisa não foram considerados os benefícios não concedidos no período.

Para a coleta dos dados utilizados para a análise das políticas adotadas pelo Instituto utilizou-se entrevistas não estruturadas com a Assistente Social, responsável pelas atividades do serviço social e a Psicóloga responsável pela coordenação dos grupos do Centro de Qualidade de Vida.

3 RESULTADOS

Para a identificação do perfil epidemiológico dos afastamentos por auxílio doença foram avaliados os benefícios concedidos entre 2015 e 2017. Considerando a distribuição dos afastamentos do período por sexo, apresentado na Tabela 01, verifica-se que entre 2015 e 2017 foram registradas 970 ocorrências que geraram concessão de auxílio doença aos servidores municipais. Analisando-se o quantitativo mês a mês o período apresenta uma média mensal de 82,6 servidores afastados e uma média anual de 323 afastamentos. Considerando que o Instituto no período analisado possuía uma média de 3.309 servidores ativos, a média mensal de afastamentos é equivalente a 2,45% deste total. O ano de 2015 foi o que apresentou a maior proporção de afastamentos com 379 ocorrências, seguidos pelos anos de 2016 e 2017 com 299 e 292 afastamentos respectivamente. Os afastamentos, portanto, não

apresentaram altas ou baixas expressivas no período permanecendo estáveis nos três anos analisados, considerando que o ano de 2015 englobou também 63 afastamentos iniciados em data anterior a 01/01/2015.

No entanto, chama a atenção a redução apresentada na quantidade de dias de afastamento. Na comparação com o ano de 2016 verifica-se que em 2017, o quantitativo de dias de afastamento foi 35,38% menor. Na análise do total de dias dos dois anos por sexo, destacam-se os números apresentados pelo sexo feminino, que reduziu 45,34% na comparação com 2016. Esse percentual, em números absolutos, representa 8.013 dias a menos na comparação com o ano anterior, embora o número de ocorrências tenha apresentado estabilidade,

Dos 970 casos avaliados, 691 correspondiam a afastamentos de servidoras do sexo feminino (71,23%) e 279 de afastamentos de servidores do sexo masculino (28,77%). Verifica-se, portanto, a predominância de afastamentos de servidores do sexo feminino que também apresentou a maior proporção de segurados ativos do instituto. No período analisado a média de servidoras mulheres foi duas vezes maior do que a de homens. Do total de 3.309 servidores, 2.255 (68,15%) são mulheres e 1.054 (31,85%) homens. O mesmo ocorreu com o tempo médio de afastamento, também maior entre as servidoras, que ficaram afastadas das atividades por um período médio de 91 dias enquanto que o tempo médio masculino foi de aproximadamente 84 dias de afastamento.

Tabela 01 - Distribuição dos Afastamentos por ano e sexo

	Afastamentos									
	2015		**2016**		**2017**		**Total**	**%**	**Total Dias**	**Tempo Médio**
	Ocor.	**Dias**	**Ocor.**	**Dias**	**Ocor.**	**Dias**				
Feminino	283	35.292	208	17.673	200	9.660	691	71,23	62.625	90,62
Masculino	96	12.043	91	5.930	92	5.594	279	28,77	23.567	84,47
Total	**379**	**47.335**	**299**	**23.603**	**292**	**15.254**	**970**		**86.192**	**88,86**
%	**39,07**		**30,82**		**30,10**					

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

No que se refere a faixa etária dos afastamentos, conforme dados da Tabela 02, observou-se que a amostra apresentou uma média de idade de 46,51 anos e uma maior prevalência de afastamentos em servidores com idade entre 46 e 50 anos (28,14%), seguidos por servidores entre 51 e 55 anos (18,45%) e entre 41 e 45 anos (13,61%), enquanto que

servidores na faixa acima de 65 anos obtiveram o menor índice de afastamento, 0,52% no período. Importante destacar que a faixa entre os 46 e 55 anos de idade foi a que concentrou a maior quantidade de ocorrências no período. Do total de 970 ocorrências foi a responsável por 452 afastamentos o que representou aproximadamente a metade das ocorrências do período e representou 44,21% do total de dias de afastamento da amostra.

Com relação a variável tempo médio por faixa etária verifica-se que servidores com idades acima de 65 anos e aqueles na faixa entre 41 e 45 anos apresentaram o maior tempo médio de afastamento: 131 dias seguidos por servidores entre 61 e 65 anos que se afastaram em média 107 dias. Por outro lado, servidores até a faixa dos 30 anos de idade apresentaram tempo médio de afastamento inferior a 45 dias, valor significativamente abaixo do tempo médio de afastamento da amostra no período apurado em 89 dias. Com isso, infere-se a associação entre a elevação da idade e o aumento do tempo médio dos afastamentos.

Tabela 2 – Distribuição dos afastamentos por faixa etária

Faixa Etária				
	Total	**%**	**Total Dias**	**Tempo Médio**
Até 25 anos	11	1,13	325	29,54
De 26 até 30 anos	30	3,09	1.418	47,26
De 31 até 35 anos	94	9,70	7.742	82,36
De 36 até 40 anos	103	10,62	7.573	73,52
De 41 até 45 anos	132	13,61	17.313	131,16
De 46 até 50 anos	273	28,14	21.486	78,70
De 51 até 55 anos	179	18,45	16.621	92,85
De 56 até 60 anos	110	11,34	9.499	86,35
De 61 até 65 anos	33	3,40	3.560	107,88
Acima 65 anos	5	0,52	655	131,00

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Em relação a duração dos afastamentos, detalhados na Tabela 3, apurou-se que o período analisado totalizou a concessão de 970 ocorrências que somadas totalizaram a concessão de 86.192 dias de afastamento. No período, constata-se a prevalência dos afastamentos com período superior a 545 dias em 30 ocorrências, equivalente a 36,30% do total de dias concedidos (31.287 dias), seguidos pelas concessões com duração entre 01 e 90 dias, 28,65% do total de dias que correspondem a 80,41% (780) das ocorrências de afastamento registradas no período.

Importante ressaltar, que do total das ocorrências apuradas, 63 referem-se a concessões com entrada anteriores a 01/01/2015 que juntas totalizaram 24.687 dias. Dos 30 casos verificados de benefícios com duração acima de 545 dias, 08 se referem a auxílios doença concedidos liminarmente e correspondiam em 31/12/2017 o total de 9.178 dias de afastamento, uma média de 1.147 dias por benefício, valor quase 13 vezes maior do que o tempo médio de concessão do período que foi de 89 dias por benefício.

Tabela 3 – Duração dos afastamentos

Duração dos Afastamentos				
	Total Afastamentos	**%**	**Total dias**	**%**
Até 30dias	393	40,52	4.389	5,09
De 31 até 60 dias	249	25,67	10.169	11,80
De 61 até 90 dias	138	14,23	10.133	11,76
De 91 até 120dias	53	5,46	5.384	6,25
De 121 até 150 dias	21	2,16	2.747	3,19
De 151 até 180dias	24	2,47	3.977	4,61
De 181 até 210dias	20	2,06	3.871	4,49
De 211 até 240dias	5	0,52	1.120	1,30
De 241 até 270 dias	6	0,62	1.534	1,78
De 271 a 300 dias	5	0,52	1.401	1,62
De 301 a 365 dias	13	1,34	4.264	4,95
De 366 a 545 dias	13	1,34	5.916	6,86
Acima 545 dias	30	3,09	31.287	36,30
Total	970		86.192	

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Os resultados quanto tempo no cargo em anos , apresentados na Tabela 04, apontam que as maiores concentrações dos afastamentos ocorreram com segurados que contavam na data de entrada do benefício entre 26 a 30 anos no cargo (177) seguidos por servidores que possuíam de 10 a 12 anos de trabalho (173) e de 22 a 25 anos (152). Apresentaram maior quantitativo de dias de afastamento servidores com 22 a 25 anos no cargo (15.010 dias), entre 26 a 30 anos (13.899 dias) e servidores entre 19 a 21 anos (12.696 dias).

Tabela 4 – Tempo no Cargo

Tempo no Cargo				
	Quantidade		Total dias	%
Menos de 01 ano	23	2,37	1.271	1,47
De 01 até 03 anos	119	12,27	6.076	7,05
De 04 até 06 anos	71	7,32	3.904	4,53
De 07 até 09 anos	50	5,15	5.688	6,60
De 10 a 12 anos	173	17,83	12.642	14,67
De 13 a 15 anos	62	6,39	4.419	5,13
De 16 a 18 anos	22	2,27	5.268	6,11
De 19 a 21 anos	87	8,97	12.696	14,73
De 22 a 25 anos	152	15,67	15.010	17,41
De 26 a 30 anos	177	18,25	13.899	16,13
De 31 a 35 anos	26	2,68	4.423	5,13
De 36 a 40 anos	5	0,52	449	0,52
Acima de 40 anos	3	0,31	447	0,52
Total	970		86.192	

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Ao classificar as causas clínicas principais dos afastamentos, elencadas na Tabela 05, identifica-se que as doenças do sistema osteomuscular (201), 20,73%, com 20.625 dias de afastamento e as relacionadas aos transtornos mentais e comportamentais (165), 17,02 %, que totalizaram 14.714 dias no período, foram as que tiveram maior representatividade na amostra, representando uma média de afastamento de 102 e 89 dias de afastamento respectivamente. As doenças relacionadas a gravidez, parto e puerpério (1), as do sistema nervoso (2) e as neoplasias (tumores) (3) foram as três causas clínicas identificadas que apresentaram maior média de dias de afastamento: 308, 270 e 180 dias respectivamente. Em contrapartida, as causas clínicas: doenças da pele e do tecido celular subcutâneo (1), sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte (2) e fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde foram as três causas clínicas com menor média, ficando abaixo dos 30 dias de afastamento. Destaca-se a grande quantidade de ocorrências com causas clínicas não especificadas (191) em aproximadamente 20% da amostra da pesquisa que geraram a concessão de 12.928 dias de auxílio doença, quantidade que representaria a segunda principal ocorrência e a terceira maior causa clínica em quantidade total de dias de afastamento.

Tabela 5 – Causa Clínica dos Afastamentos

Causa Clínica dos Afastamentos					
Causa Clínica	**Qtdade**	**%**	**Total dias**	**%**	**Media dias/CID**
Algumas doenças infecciosas e parasitárias	10	1,03	347	0,39	34,7
Neoplasias (Tumores)	52	5,36	9.375	10,43	180,28
Doenças Endócrinas, nutricionais e metabólicas	7	0,72	341	0,38	48,71
Transtornos Mentais e Comportamentais	165	17,02	14.714	16,38	89,17
Doenças do Sistema Nervoso	27	2,78	7.304	8,13	270,52
Doenças do Olho e Anexos	12	1,24	888	0,98	74
Doenças do Ouvido e da Apófise Mastóide	2	0,20	118	0,13	59
Doenças do Aparelho Circulatório	36	3,71	4.334	4,82	120,38
Doenças do Aparelho Respiratório	14	1,44	1.628	1,81	116,28
Doenças do Aparelho Digestivo	46	4,74	2.107	2,35	45,80
Doenças da Pele e do tecido celular subcutâneo	2	0,20	49	0,05	24,5
Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo	201	20,73	20.625	22,96	102,61
Doenças do Aparelho Geniturinário	30	3,09	2.209	2,46	73,63
Gravidez, parto e puerpério	14	1,44	4.315	4,80	308,21
Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte	22	2,27	562	0,63	25,55
Lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas	131	13,51	7.769	8,65	59,30
Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde	8	0,82	232	0,26	29
CID não especificado ou inválido	191	19,70	12.928	14,39	67,68
Total	970		86.192		

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A pesquisa identificou no período analisado ocorrências de afastamentos por auxílio doença em 74 cargos que foram divididos em 05 grupos de acordo com a área de atuação:

administrativa, educação, operacional, saúde e segurança. A Tabela 06 apresenta o quantitativo de afastamentos e total de dias por causa clínica.

De acordo com os resultados, observa-se que as doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo e os transtornos mentais e comportamentais foram duas causas clínicas que motivaram o maior quantitativo de ocorrências de afastamentos nas áreas administrativas, educação e segurança. No grupo de servidores da área da saúde os transtornos mentais e comportamentais seguidos das lesões e envenenamento e algumas outras causas externas configuraram entre as duas causas com maior quantidade de ocorrências no período. Já na área dos cargos operacionais as principais causas identificadas foram as doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo e as lesões, envenenamento e algumas outras causas externas. A área da educação apresentou a maior porcentagem de ocorrências, 46,08% (447), seguidas pelas áreas operacionais, 26,60% (258), administrativa, 12,68% (123), saúde e segurança.

Na comparação do tempo médio dos afastamentos por área, chama a atenção dos dados apurados nos afastamentos dos servidores da área da educação que embora em maior quantidade de ocorrências e número de dias de afastamento apresentou o menor tempo médio, 70 dias. Em contrapartida, a área da segurança que apresentou o menor número de ocorrências e dias de afastamento foi a que apresentou o maior tempo médio, 140 dias, valor duas vezes maior do que o apresentado pelos afastamentos relacionados a cargos do setor da educação. Importante destacar que não foi possível mensurar o quantitativo de servidores por área visto que os dados disponíveis não permitiram a contabilização. Esta diferenciação foi possível apenas nos servidores da área da educação que atuam em cargos docentes. Em 2017 dos 3.397 servidores ativos, 1.683 servidores atuavam em cargos dos setores da educação e representam aproximadamente metade do total de servidores da amostra e por este motivo tendem a demonstrar os maiores percentuais de ocorrências e dias de afastamento.

Com relação ao quantitativo de dias destacam-se os afastamentos por transtornos mentais e comportamentais que permaneceu entre as causas que por mais tempo afastou os servidores nos cinco grupos analisados. O grupo dos cargos operacionais foi o que mais se afastou em virtude desta patologia, 4.033 dias, seguidos por servidores de cargos nas áreas da educação, saúde, administração e segurança, 3.968, 2.842, 2.298 e 1.573 dias respectivamente.

As doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo afastaram por 7.609 dias os servidores da área da educação, 5.667 os dos cargos operacionais e por 4.730 os de

cargos na área da segurança. Destaca-se também o afastamento de 2.217 dias de servidores da área da saúde por patologias relacionas às doenças do sistema nervoso.

Tabela 6 – Causa Clínica dos Afastamentos por Área

Causa Clínica dos Afastamentos por Área										
	Adm.		Educação		Operacionais		Saúde		Segurança	
Causa Clínica	Qtdade	Total de Dias	Qtdade	Total de Dias	Qtdade	Total de Dias	Qtdade	Total de Dias	Qtdade	Total de Dias
Algumas doenças infecciosas e parasitárias	1	1	3	49	2	251	3	37	1	9
Neoplasias (Tumores)	9	590	22	3917	14	3199	5	1588	2	81
Doenças Endócrinas, nutricionais e metabólicas			7	341						
Transtornos Mentais e Comportamentais	22	2298	95	3968	23	4033	13	2842	12	1573
Doenças do Sistema Nervoso	5	1271	9	2668	8	1101	3	2217	2	47
Doenças do Olho e Anexos	3	94	1	5	6	780	1	6	1	3
Doenças do Ouvido e da Apófise Mastóide					1	40			1	78
Doenças do Aparelho Circulatório	5	169	14	1553	12	694	2	553	3	1365
Doenças do Aparelho Respiratório	1	1	5	25	8	1602				
Doenças do Aparelho Digestivo	4	303	22	811	10	386	3	83	7	524
Doenças da Pele e do tecido celular subcutâneo					1	43	1	6		
Doenças do sist. osteomuscular e do tecido conjuntivo	24	1313	88	7609	59	5667	9	1306	21	4730
Doenças do Aparelho Geniturinário	7	1612	12	292	7	162	3	110	1	33
Gravidez, parto e puerpério	1	44	13	618						
Sintomas, sinais e achados anormais	3	66	11	381	6	76	1	7	1	32
Lesões, envenenamento e algumas outras conseq.	20	1037	53	3086	37	2298	12	594	9	754
Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato			5	163	1	31			2	38
CID não especificado	18	1561	87	6083	63	3255	16	1503	7	526

Total Afastamentos	**123**	**447**	**258**	**72**	**70**
Total Dias	**10.360**	**31.569**	**23.618**	**10.852**	**9.793**
Tempo Médio de Afastamento	**84,22**	**70,62**	**91,54**	**150,72**	**139,90**
Feminino Total / Total Dias	**61 / 4.578**	**425 / 29.938**	**123 / 14.680**	**60 / 9.897**	**22 / 3.532**
Masculino Total / Total Dias	**62 / 5.782**	**22 / 1.631**	**135 / 8.938**	**12 / 955**	**48 / 6.261**

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A tabela 07, demonstra os resultados ano a ano das cinco principais causas clínicas identificadas na amostra. De acordo com os dados, observa-se que os cinco principais diagnósticos de afastamentos vêm apresentando queda nas variáveis total de ocorrências e total de dias de afastamento. Verifica-se que os diagnósticos de transtornos mentais e comportamentais permaneceram estáveis nos dois últimos anos, ao contrário das demais causas clínicas que apresentaram redução. Das cinco causas clínicas mais prevalecentes da amostra, três apresentaram redução superior a 50% em número de dias de afastamento em 2017 na comparação com o ano de 2016: as neoplasias (tumores), as doenças do sistema nervoso e as doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo. Embora as ocorrências não tenham apresentado significativas alterações no mesmo período, permanecendo estáveis, o tempo médico apresentou significativa redução.

Tabela 7 – Distribuição por Ano das principais Causas Clínicas

Causa Clínica dos Afastamentos						
Causa Clínica	**2015**		**2016**		**2017**	
	Ocor.	**/ Total Dias**	**Ocor.**	**/Total Dias**	**Ocor.**	**/ Total Dias**
Neoplasias (Tumores)	24	4.603	16	3.136	12	1.636
Transtornos Mentais e Comportamentais	67	9.832	51	2.526	47	2.356
Doenças do Sistema Nervoso	11	5.035	10	1.528	6	741
Doenças do sist. osteomuscular e do tecido conjuntivo	87	10.294	70	7.203	44	3.128
Lesões, envenenamento e algumas outras consequências	37	2.162	55	3.189	39	2.418

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Com base nos registros dos afastamentos de auxílio doença concedidos no período de 2015 a 2017 verificou-se a predominância de afastamentos em servidores do sexo feminino e

ocupantes de cargos na área da educação. A idade média de idade dos servidores afastados foi de 46,51 anos e o tempo médio no cargo da amostra analisada foi de 16 anos. Os afastamentos apresentaram tempo médio por ocorrência de 89 dias sendo as doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjunto e os transtornos mentais e comportamentais as causas clínicas com maior incidência no período analisado.

Apesar da significativa incidência de afastamentos com diagnóstico de transtorno mentais e comportamentais este em especial precisa ser analisado com precaução. O adoecimento físico, em muitos casos, tende a aumentar o sofrimento crônico dos indivíduos contribuindo para o agravamento do estado mental dos afastados (SILVA-JUNIOR; FISCHER, 2014). Esta situação tende a gerar causas clínicas complementares aos afastamentos fazendo com que a carga de diagnósticos desta natureza apresente números ainda maiores dos que os observados na pesquisa.

Os adoecimentos por transtornos mentais e comportamentais têm sido objeto de diversos estudos principalmente visando sua relação com o trabalho. Estudos de Silva-Junior e Fischer (2014) analisaram os benefícios de auxílio doença da Previdência Social no período de 2008 a 2011 e constataram que este diagnóstico representou a terceira maior causa das concessões.

Para facilitar o entendimento das políticas disponibilizadas aos segurados e sua relação com o perfil dos benefícios concedidos faz-se necessário inicialmente descrever os principais serviços oferecidos pelo Instituto de Previdência objeto do estudo. Como já mencionado, o Instituto oferece facultativamente serviços assistenciais aos seus segurados, ativos e inativos, em 81 especialidades através de credenciamento na sede do Instituto ou em clínicas/consultórios externos.

A sede do Instituto oferece atendimentos no Núcleo de Clínica Geral, Núcleo de Fisioterapia e no Centro de Qualidade de Vida (CQV), além de acompanhamento social interdisciplinar que insere seu processo de trabalho utilizando os recursos que o Instituto oferece além de toda a rede intersetorial do Estado frente as demandas individuais e coletivas identificadas.

Neste sentido, importante aprofundar os serviços oferecidos pelo CQV que atua de forma multidisciplinar com foco na prevenção contemplando as áreas de psicologia, psiquiatria, fonoaudiologia e nutrição e a prestação de atendimentos individualizados e em grupos. Entre as ações desenvolvidas: Cuidando da Dor/Super Ação, De bem com o Peso, Grupo de Apoio para pacientes Oncológicos, Grupo de Prevenção à recaída, Grupo de Apoio

ao Luto, Grupo Terapêutico de Adolescentes, Grupo de Aposentados, Planejamento Familiar, Grupo de Preparação para Aposentadorias e Projeto Viva Mais.

Neste sentido, como medida preventiva podemos destacar, dentre os serviços oferecidos pelo Instituto o projeto intitulado de "Viva Mais" desenvolvido pelo Centro de Qualidade de Vida e o Núcleo de Fisioterapia. Através de uma equipe multidisciplinar, formado por fisioterapeutas, fonoaudiólogos, psicólogos e nutricionistas o projeto ministra oficinas voltadas à promoção da saúde e qualidade de vida englobando todas as entidades assistidas pelo Ipasem. A participação é facultativa através de inscrições e suas oficinas abordam quatro eixos temáticos: Consciência Corporal, Qualidade de Vida, Movimento e Relacionamento Interpessoal.

Como fonte de apoio e prevenção frente as ocorrências identificadas na pesquisa ressalta-se também a atuação do serviço social, próprio no Instituto, que se afirmou como um espaço de escuta qualificada identificando e fornecendo suporte para o enfrentamento das demandas sociais, familiares, individuais e coletivas estendendo-se também nas questões relacionadas ao trabalho dos servidores, acompanhamento dos casos encaminhados para licença saúde, intermediação de questões laborais restritivas com apoio dos profissionais de referência em cada entidade e da equipe multidisciplinar do Instituto.

Entre as ações da assistência social com foco de atuação nos benefícios previdenciários destacam-se além dos acompanhamentos individualizados, as visitas hospitalares e as visitas restritivas. Estas ocorrem em processo intersetorial, em conjunto com profissionais de referência de cada órgão, psicólogos ou assistentes sociais com o objetivo principal de identificar as atividades desenvolvidas pelos servidores que solicitam ou que são encaminhados pela perícia médica, subsidiar informações aos peritos médicos bem como intermediar a relação servidor/superior com vistas a garantir o bom andamento do trabalho frente às limitações sugeridas ou concedidas. Paralelamente a este trabalho são realizadas reuniões mensais com os profissionais de referência em que são expostas as situações-problema e discutidas possibilidades de apoio ou intervenção.

Internamente ocorrem encontros semanais com os profissionais responsáveis pelo Núcleo de Fisioterapia, pelo Centro de Qualidade de Vida, pelo serviço social e por vezes do médico auditor do Instituto em que são relatadas as demandas existentes e construídos planos terapêuticos de apoio e intervenção interdisciplinar com vistas a prevenir o agravamento de casos identificados como complexos e melhorar os quadros existentes. Outro ponto de destaque diz respeito a identificação das demandas que podem surgir em diferentes frentes:

pelo servidor afetado, nos locais de trabalho, pelos profissionais de referência, pela equipe multidisciplinar do Instituto, pelos médicos peritos, familiares, entre outros.

No que se refere às ações voltadas ao enfrentamento das Neoplasias, diagnóstico identificado entre as cinco principais causas clínicas que mais tempo afastam os servidores, ressalta-se a atuação do Grupo de Apoios para Pacientes Oncológicos, espaço destinado aos segurados e seus familiares que estão em tratamento, controle ou que já passaram pelo processo deste diagnóstico com reuniões quinzenais intercaladas com visitas domiciliares a segurados impossibilitados de frequentar aos encontros atuando como um espaço para escuta e fala sobre as questões relacionadas às enfermidades, objetivando esclarecimentos frente aos direitos, a troca de experiências, o fortalecimento frente a patologia com a participação e coordenação da psicologia e assistência social do instituto.

A atuação preventiva ocorre através de campanhas em que se destaca a Campanha Outubro Rosa e Novembro Azul que ocorre há 05 anos no período de outubro a dezembro de cada ano incentivando através da isenção de coparticipação em consultas e exames preventivos ginecológicos, de mama e próstata. A adesão dos segurados a esta campanha tem apresentado significativo aumento a cada ano.

No enfrentamento dos diagnósticos das doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo, principal causa clínica identificada, destaca-se os trabalhos desenvolvidos através de exercícios, conversas e orientações no Grupo Cuidando da Dor que se reúne semanalmente com profissionais da psicologia e fisioterapia e objetiva auxiliar as pessoas a lidarem com as dores crônicas e amenizar as dificuldades enfrentadas em função de dores crônicas, físicas e mentais.

Desta forma, é possível constatar que as ações adotadas visam ao enfrentamento das principais causas clínicas identificadas na pesquisa. No entanto ainda encontra limitações quanto a participação dos servidores nas atividades, visto que foi possível identificar que algumas das ações foram pausadas por falta de procura, como é o caso do Grupo de Apoio ao Luto, De Bem com o Peso e o Grupo Terapêutico de Adolescentes que foram transformados em atendimentos individualizados devido à baixa adesão. Importante destacar que as atividades dos grupos não são engessadas, existindo um padrão de atividades que pode, conforme a identificação do perfil de cada grupo formado, sofrer alterações e abordar assuntos levantados pelos participantes. Um exemplo disso, é o Grupo Cuidando da Dor que no final de 2017 foi reformulado e hoje aborda também outras questões associadas inclusive recebendo outro nome SuperAção.

Nesse contexto, fica evidente a atuação da equipe em ações que visem tanto a recuperação e a prevenção de agravamento das enfermidades quanto a ações preventivas focadas na melhoria da qualidade de vida dos segurados. Ademais, a proximidade do serviço social com os segurados e as demais áreas e entidades viabiliza um olhar mais aprofundado sobre a incapacidade abrindo espaço para que outros fatores, além dos médicos, possam ser considerados e ações de intervenção possam ser sugeridos colaborando para a diminuição da duração dos benefícios.

4 CONCLUSÃO

Os sistemas previdenciários contemplam um conjunto de regras e instituições que desempenham uma importante função social: a proteção previdenciária. Assegurada aos servidores públicos de cargos efetivos pelos Regimes Próprios de Previdência Social conforme assegura a Constituição Federal sua função principal é promover a assistência financeira aos segurados nas situações que gerem afastamento temporário ou permanente do trabalho. Dada sua importância aos segurados e em face do impacto que causam na sociedade observou-se nos últimos anos a introdução de regras e normas voltadas para a sustentabilidade dos planos e para responsabilidade e transparência na gestão dos regimes próprios tratando-os como uma política de Estado.

Para a implantação de políticas previdenciárias é importante a adoção de dados da previdência social que possam servir de referência para tomada de decisões nas ações que visem a redução e a prevenção das incapacidades para o trabalho bem como das questões socioeconômicas que delas decorrem e para a melhoria no controle e gestão dos recursos dispendidos na concessão dos benefícios. Neste sentido, o estudo da epidemiologia das doenças incapacitantes pode fornecer informações importantes contribuindo de forma significativa no desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas.

Desse modo, a pesquisa buscou analisar as políticas adotadas pelo Instituto de Previdência e Assistência dos servidores do Município de Novo Hamburgo e sua contribuição como fonte de apoio e prevenção frente as demandas identificadas através do estudo epidemiológico dos benefícios previdenciários de auxílio doença concedido aos servidores no período 2015-2017.

O perfil epidemiológico foi identificado através da análise das 970 ocorrências de afastamento que geraram a concessão de 86.192 dias de afastamento no período. Os resultados demonstraram que as ocorrências que geraram afastamentos permaneceram estáveis no período sem altas ou baixas representativas e o quantitativo total de dias de afastamento apresentou significativa redução na comparação de 2016 com o ano de 2017. Os afastamentos afetaram os servidores com faixa etária média de 46,51 anos sendo a faixa entre 46 e 55 anos a responsável por aproximadamente metade das ocorrências do período. Apresentaram maior tempo médio de afastamento os servidores acima de 65 anos e entre 41 e 45 anos que se afastaram das atividades por um período médio de 131 e 107 dias respectivamente ante aos 89 dias apurados na amostra enquanto que o menor tempo médio apurado foi de 45 dias na faixa de servidores até os 30 anos de idade. Destacou-se na pesquisa a prevalência de afastamentos com duração superior a 545 dias que representou 36, 30 % dos dias concedidos e as concessões com duração até 90 dias que representou 80 % das ocorrências no período. Com relação a variável tempo no cargo, predominou na amostra afastamentos de servidores com tempo médio entre 26 e 30 anos no cargo que totalizou 177 ocorrências e a concessão de 13.899 dias de afastamentos.

As causas clínicas mais presentes na amostra são as relacionadas nos grupos CID: doença do sistema osteomuscular e as doenças relacionadas aos transtornos mentais e comportamentais que geraram a concessão de 20.625 e 14.714 dias de afastamento respectivamente e representaram um média de afastamento de 102 e 89 dias. Por outro lado, os diagnósticos que por mais tempo afastaram os servidores foram os relacionados a doenças relacionadas a gravidez, parto e puerpério, as do sistema nervoso e as neoplasias (tumores).

Analisando a representatividade dos diagnósticos clínicos por área identificou-se que as doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo e os transtornos mentais e comportamentais como as causas que motivaram o maior quantitativo de ocorrências nas áreas administrativas, educação e segurança. Destaca-se, nesse ponto, a causa clínica dos transtornos mentais e comportamentais que se apresentou como relevante também na área da saúde e, portanto, identificado como diagnóstico de representatividade em quatro das cinco áreas estudadas e que por mais tempo afastou os servidores nos cinco grupos analisados. As áreas da educação e as áreas operacionais foram as que obtiveram maior porcentagem de ocorrências. Por outro lado, a área da educação foi a que apresentou menor tempo médio de afastamento, 70 dias, enquanto que a área da saúde, com menor percentual de ocorrências foi a que apresentou o maior tempo médio de afastamento, 140 dias.

Com relação as políticas adotadas, verificou-se que as ações implementadas e os recursos oferecidos pelo Instituto visam a atender as principais demandas identificadas englobando atividades que se relacionam com as causas clínicas de maior relevância e prevalência no período analisado. Destaca-se neste contexto a atuação multidisciplinar encontrada nos projetos de responsabilidade do Centro de Qualidade de Vida bem como a atuação do serviço social em conjunto com os demais órgãos e profissionais do instituto que possibilita a integração entre as partes contribuindo para a recuperação e prevenção das ocorrências e subsidiando a perícia médica. A redução na quantidade de ocorrências e dias de afastamento foi percebida na comparação de 2016 com a ano de 2017 nas cinco causas clínicas mais prevalecentes da amostra com destaque para a redução superior a 50% no número de dias de afastamento em três das cinco causas clínicas. No entanto, apesar de toda a estrutura oferecida, nos anos analisados não se identificou a redução do número das ocorrências que pode ser explicada também pela falta de participação dos segurados nas ações que envolvem a participação em grupos, evidenciando-se a preferência dos segurados por atendimentos individualizados.

Pelo exposto, espera-se que os resultados apresentados pela pesquisa, que traz uma contribuição até então inédita ao Instituto acerca da situação dos benefícios temporários concedidos, forneçam informações que possam subsidiar o desenvolvimento e a gestão das políticas previdenciárias que visem ações preventivas e a redução das incapacidades. Além disso, as contribuições da pesquisa podem servir de base para obter explorações mais detalhadas, de forma a realizar uma investigação mais aprofundada acerca de cada um dos grupos de diagnósticos analisados.

Como limitações, destaca-se a limitação de estudos nesta área focados nos RPPSs e a dificuldade na compilação dos dados da pesquisa visto que não se encontravam integrados e padronizados. Como indicação de direcionamentos futuros, sugere-se sua continuidade e direcionamento para diagnósticos específicos bem como o estudo das causas clínicas secundárias não abordados na pesquisa com o intuito de analisar a importância destas e sua relação com a duração e os agravos das doenças incapacitantes.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Maria Nazaré. **Normas de Proteção Previdenciária no Brasil e no Mundo - Evolução Histórica.** Tribunal de Contas do Estado do Ceará: Revista Controle, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em 25 Fev. 2018.

CALAZANS, Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A Politica Regulatória Contemporânea dos Regimes de Previdência do Funcionalismo Público no Brasil:** Avanços, Limitações e Propostas. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2013 (Texto para Discussão n. 1838). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18626>.Acesso em 05 Mar. 2018.

CALAZANS, Fernando Ferreira; SOUZA Marcus Vinicius; HIRANO, Karina Damião; CALDEIRA, Renata Malpica; SILVA, Maria de Lourdes da; ROCHA, Pedro Emanuel Teixeira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A importância da unidade gestora nos regimes próprios de previdência social:** análise da situação dos estados e do distrito federal. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro mar/abr 2013. V.47, n.2. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8059/6847> . Acesso em 06 Mar. 2018.

CARRARO, Gisele. **Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais:** Contribuições a partir do referencial teórico-metodológico. Políticas públicas [recurso eletrônico]: definições, interlocuções e experiências / org. Mara de Oliveira, Sandro TrescastroBergue. – Dados eletrônicos. Caxias do Sul, RS :Educs, 2012. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf>. Acesso em 11 Mar. 2018.

Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 1.288/1998.** Dispõe de normas específicas para médicos que atendam o trabalhador. Disponível em: <http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/1998/1488_1998.htm> . Acesso em 12 Mar. 2018.

COSTA, Eliane Romeiro. **O Desafio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial para a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social.** Revista de Ciências Ambientais e Saúde. Goiás: Editora da PUC Goiás. 2007, v. 34, n.2. Disponível em: <http://revistas.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/335> . Acesso em 09 Mar. 2018.

COSTA, Ivy Silva; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Condicionantes Socioeconômicos e Benefícios Previdenciários:** Uma abordagem por Regressão Múltipla para Análise dos Municípios Mineiros. Encontro de Administração Pública e Governança -Vitória/ES 28 a 30 de novembro de 2010. Disponível em <:http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg288.pdf> . Acesso em 09 Mar. 2018.

_____. **Decreto nº 3788, de 11 de abril de 2001.** Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3788.htm> . Acesso em 25 Fev. 2018.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO. **Resolução nº 04, de 26 de fevereiro de 2014.** Regulamenta o auxílio doença.

_____. **Lei nº 154, de 24 de dezembro de 1992.** Dispõe sobre os sistemas de seguridade social aos servidores públicos do município de Novo Hamburgo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1992/15/154/lei-ordinaria-n-154-1992-dispoe-sobre-o-sistema-de-seguridade-social-aos-servidores-publicos-do-municipio-de-novo-hamburgo> . Acesso em 06 Mar. 2018.

_____. **Lei nº 9.717/98, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm> . Acesso em: 25 Fev. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> . Acesso em 25 Fev. 2018.

FREY, K 2000**. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.21, p. 211-259, jun. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 12 Mar. 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas.** Curitiba:Revista de Sociologia e Política. Dez 2013, v. 21, n. 48: 101-110. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf> . Acesso em 06 Mar. 2018.

LIMA, Maurício Silva de. **Epidemiologia e impacto social.** São Paulo: Revista Brasileira de Psiquiatria, vol. 21, s. 1- Mai 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1516-44461999000500002&script=sci_arttext>. Acesso em 11 Mar. 2018.

MASCARENHAS, Sidnei Augusto. **Metodologia Científica**. São Paulo, SP: Pearson Education do Brasil, 2012.

Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Indicador de Situação Previdenciária.** Relatório de Resultados. Apuração do 2º Semestre de 2017. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Indicador-de-Situação-Previdenciária-ISP-02-2017-Relatorio-2018022....pdf> . Acesso em 25 Fev. 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Manual do Pró-Gestão RPPS.** Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017).Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/MANUAL-DO-PRÓ-GESTÃO-RPPS-VERSÃO-FINAL-2018-01-31-2.pdf>. Acesso em 26 Fev. 2018.

NOGUEIRA, NarlonGutierre. **O Equilibrio Financeiro e Atuarial dos RPPS:** De Princípio Constitucional a Política Pública de Estado – Secretaria de Políticas de Previdência Social – Coleção Previdência Social – Vol. 34. Brasília /MPS/2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf>. Acesso em 06 Mar. 2018.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo, SP: Pioneira, 2002.

PAIM, Jairnilson Silva. **Epidemiologia e planejamento: a recomposição das práticas epidemiológicas na gestão do SUS.** Rio de Janeiro: ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva, 2002. Disponível em: <https://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1413-81232003000200017&script=sci_arttext&tlng>. Acesso em 11 Mar. 2018.

PINTO JUNIOR, Afrânio Gomes; BRAGA, Ana Maria Cheble Bahia ROSELLI-CRUZ, Amadeu. **Evolução da saúde do trabalhador na perícia médica previdenciária no Brasil.** 2011, pp.2841-2849. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-81232012001000031&lng=p&tlng=pt>. Acesso em 11 Mar. 2018.

QUEIROZ, Roosevelt Brasi. **Formação e gestão de políticas públicas** (livro eletrônico) / Curitiba: InterSaberes, 2012. – (Série Gestão Pública). ISBN 978-85-65704-23-6

SILVA-JUNIOR, João Silvestre; FISCHER, Frida Marina. **Adoecimento mental incapacitante:** benefícios previdenciários no Brasil entre 2008-2011. Revista Saúde Pública: 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v48n1/0034-8910-rsp-48-01-0186.pdf> . Acesso em 06 Mar. 2018.

SOUZA, Norma Suely Souto; SANTANA, Vilma Sousa. **Fatores associados à duração dos benefícios por incapacidade: um estudo de coorte.** Rev. Saúde Pública [online]. 2012, vol.46, n.3, pp.425-434. Epub 03-Abr-2012. ISSN 1518-8787. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102012000300004&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 25 Fev. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, SP: Atlas, 1987.

TAXA DE COLETA DE LIXO DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO/RS: UMA ANÁLISE SOBRE OS VALORES LANÇADOS PARA OS CONTRIBUINTES FRENTE AOS CUSTOS COM A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO

Paulo Ricardo Loreto Chaves
Orientadora: Profª Audrei Fernandes Cadaval
Co-orientadora: Profª Débora Gomes Machado

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar os valores devidos para lançar aos contribuintes do município de Santana do Livramento, referente ao serviço de coleta de lixo, frente aos custos existentes, a partir dos contratos de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos para aterro controlado em outro município. Na revisão da literatura, são explicitadas as espécies tributárias de competência municipal, com abordagem específica sobre as taxas e, nestas, uma análise sobre taxa de coleta de lixo na legislação do Município estudado. Também, é apresentado um breve apanhado sobre o histórico do serviço de coleta do lixo no Brasil. A pesquisa é social aplicada, descritiva e qualitativa e o método utilizado é de estudo de caso, realizada na Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento. Foi identificada a Lei Municipal que rege a tributação do serviço prestado, ou posto à disposição, bem como os valores, lançados à conta dos contribuintes, referente à taxa de coleta de lixo e os valores pagos pela municipalidade as empresas prestadoras dos respectivos serviços. Na análise dos dados obtidos foi demonstrado que, nos últimos cinco anos, há lançamento a menor aos contribuintes municipais em relação aos pagamentos pelos serviços terceirizados de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos. Assim, ficou evidenciado que há necessidade de reajuste na referida taxa ou no fim das isenções e ampliação da cobrança para os imóveis que não possuem área construída, podendo, nesta opção, haver redução do tributo.

Palavras-chave: coleta de lixo, terceirização, adequação da taxa

1 INTRODUÇÃO

O Ser humano sempre foi curioso e inventivo, assim descobrindo, ao acaso ou através de experimentos, novos equipamentos, produtos, tecnologias. Desde o momento em que aprendeu a transformar a matéria prima natural até a Revolução Industrial, tudo que era jogado fora, era absorvido novamente pela natureza, pois nela, nada se cria, nada se perde, tudo se transforma, como destacado por Lavoisier (UNICAMP, 2010) há mais de duzentos anos. Assim, a partir das concentrações humanas e a "formação das cidades, os excrementos eram lançados nos rios e, se muito, recolhidos em canais superficiais que também os direcionava para os corpos hídricos." (El-Edir, 2014), demonstrando a necessidade de eliminação dos dejetos fora do contato com a sociedade, porém, no meio ambiente e sem tratamento.

Com o passar dos anos, foi-se descobrindo e inventando produtos mais duráveis e resistentes, tudo para facilitar ou dar mais conforto à vida humana. Esses produtos com vida útil mais longa, enquanto em atividade ou utilidade, concorrem para que se tenha uma qualidade de vida melhor, mas quando perdem sua validade, entram em obsolescência ou simplesmente apresentam defeitos permanentes, devem ser substituídos e, consequentemente, são descartados. Esse descarte, que aumenta consideravelmente, na mesma proporção em que avançamos em progresso tecnológico, vem preocupando pessoas, órgãos públicos, entidades privadas e nações. Não é só o destino dos rejeitos humanos que preocupa, também o custo para o planeta, que não

consegue mais transformar tudo que nele depositam. Neste sentido, corrobora Oliveira (2012), afirmando que "degradação do Meio Ambiente, na forma de contaminação de águas, do ar, dos alimentos e na produção de lixo são as principais causas de moléstias que afligem a humanidade e a consequente piora da qualidade de vida."

A sociedade moderna possui outras necessidades do que a dos habitantes no início do século passado. Esta modernidade exigiu a extração de mais matérias primas da natureza sendo transformadas em produtos de conforto e agilidade. Apesar dos recursos naturais serem limitados e, até mesmo, escassos, a demanda por mais e melhores produtos, cresce vertiginosamente, gerando, também, uma enorme montanha de lixo das mais variadas espécies. Assim, "A produção de lixo nas cidades é de tal intensidade que não é possível conceber uma cidade sem considerar a problemática gerada pelos resíduos sólidos, desde a etapa da geração até a disposição final" (MUCELIN; BELLINI, 2007). Este lixo vem se tornando um problema cada vez maior para os aglomerados humanos, em especial, os grandes centros urbanos. Cresce, entretanto, a necessidade de melhor gerenciar os serviços de coleta, transporte e depósito dos detritos produzidos pelos seres humanos. Neste sentido, no Brasil, foi aprovada a Lei nº 12.305/2010, que dispõe sobre a política nacional de resíduos sólidos, define os valores cobrados dos contribuintes para suportar o contrato de coleta, transbordo e transporte do lixo. Entre os objetivos da política nacional de resíduos sólidos está a

> regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11445, de 2007 (BRASIL, 2010, art. 7º, inciso X).

Assim, o legislador decidiu incluir no arcabouço jurídico, a possibilidade dos gestores públicos, buscarem formas de gerenciar o serviço de limpeza e manejo dos resíduos sólidos, bem como autorizar a recuperação dos custos dos referidos serviços.

Esta norma esteve em discussão no Congresso Nacional por mais de vinte anos e, apesar de já terem passados quase oito anos de sua vigência, vê-se, ainda, que o País está longe de atingir uma maturidade na gestão do lixo. De acordo com Abramovay, Speranza e Ptitgand (2013, p.51)

> "há problemas específicos na administração pública, de ineficiência e até de corrupção na gestão brasileira de resíduos sólidos. Uma boa expressão disso é o fato de que cerca de 10% apenas dos municípios brasileiros terem levado adiante seus planos de resíduos."

Com vistas a atender a legislação federal, Santana do Livramento, um município localizado na campanha gaúcha, na fronteira com o Uruguai, buscou formas de se adequar, eliminando o depósito de lixo a céu aberto, terceirizando a coleta e destinando seus resíduos sólidos para um aterro controlado em outro município do Estado do Rio Grande do Sul.

O município resolveu seu problema com o destino do lixo produzido em seu território, porém, manteve a mesma legislação que prevê a cobrança de uma taxa para suprir o custo com o serviço de coleta de lixo. Esta taxa é lançada conjuntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano, como em grande parte dos municípios brasileiros e tem base na Lei Municipal nº 3.271, de 30 de dezembro de 1994 (SANTANA DO

LIVRAMENTO, 1994). Nesta norma, há tratamento diferenciado para os imóveis com destinação residencial daqueles que não se destinam a esse uso.

Conforme a Lei mencionada, para os imóveis residenciais, existem faixas de valores de acordo com a frequência semanal do serviço de coleta de lixo pela empresa contratada. Os imóveis de uso não residencial, além das faixas de frequência semanal de coleta, possuem uma graduação maior quanto maior for o tamanho do prédio construído. Esta Lei sofreu pouca alteração referente à taxa de coleta de lixo, tendo sido incluída uma nova faixa de frequência, tanto para os imóveis residenciais quanto para os não residenciais, a partir da terceirização do referido serviço.

A legislação do Município de Santana do Livramento traz, tão somente, os valores respectivos para as diversas frequências de coletas de lixo, a serem lançados a conta dos contribuintes, sem esclarecer o método pelo qual os mesmos foram obtidos, ou seja, não se pode afirmar que os valores lançados para os contribuintes, referentes à taxa de coleta de lixo, supriam os custos anteriores à terceirização do serviço de coleta, nem se há suporte financeiro para arcar com os custos dos contratos de prestações de serviços de coleta, transbordo e transporte do lixo, a partir da contratação da empresa vencedora do processo licitatório.

Diante de um cenário de preocupação ecológica e da busca por melhores ferramentas de administração da coisa pública, surgem diversos estudos na área de gestão dos resíduos sólidos, desde a conscientização da população frente ao problema do descarte do lixo, até seu destino final e manejo correto. Estudos referentes a custos per capita foram realizados por Rodrigues, Magalhães Filho e Pereira (2015), análise econômica da coleta seletiva foram realizadas por Rodrigues e Santana (2012) além do cuidado com o armazenamento do lixo urbano em aterros sanitários, por Portella e Ribeiro (2014).

1.1 PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

No Município de Santana do Livramento há locais em que a frequência semanal de coleta de resíduos sólidos vai de uma a seis vezes e, para cada frequência é lançado um valor distinto. Assim, no centro comercial da cidade, são realizadas seis coletas semanais, onde, inclusive o valor da taxa de coleta de lixo é a mais elevada, enquanto que na periferia e próximo ao limite das zonas urbana e rural, a coleta é realizada somente uma vez por semana, sendo, para tal, o valor menor da taxa de coleta de lixo. A referida taxa é lançada conjuntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (SANTANA DO LIVRAMENTO, 1994).

Neste contexto surge o seguinte problema de pesquisa: Quais os valores são devidos para lançar aos contribuintes do município de Santana do Livramento, referente à taxa de coleta de lixo, frente aos custos existentes?

A partir dos objetivos propostos, procurou-se demonstrar o que era pretendido fazer a fim de responder a questão desta pesquisa e solucionar os problemas levantados, sendo assim, o presente estudo buscou investigar se o custo com o serviço de coleta, transbordo e transporte do lixo em Santana do Livramento está sendo equanimemente distribuído aos contribuintes, e foi estruturado a partir de objetivos geral e específicos, a seguir descritos.

O objetivo geral deste estudo foi identificar os valores devidos para lançar aos contribuintes do município de Santana do Livramento, referente ao serviço de coleta de lixo, frente aos custos existentes a partir dos contratos de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos para aterro controlado em outro município.

Para poder responder à pergunta problema desta pesquisa, foi necessário atingir os seguintes objetivos específicos:
a) Identificar os custos com o serviço de coleta de lixo no Município de Santana do Livramento;
b) Verificar os valores lançados aos contribuintes referentes à taxa de coleta de lixo no Município de Santana do Livramento;
c) Confrontar os valores lançados referentes à taxa de coleta de lixo com os valores referentes aos custos com o serviço de coleta de lixo em Santana do Livramento.

1.2 JUSTIFICATIVA DE REALIZAÇÃO DE PESQUISA E CONTRIBUIÇÕES

O Município de Santana do Livramento possui uma legislação própria para o lançamento de taxas referentes a serviços públicos prestados ou postos à disposição editada na década de 90 e carece de maiores informações ou justificativas para os valores atribuídos à taxa de coleta de lixo para as diversas faixas de frequências de coletas e para faixas de áreas construídas. Ainda, houve mudança na forma de coleta, passando de serviço inteiramente público para contrato de terceirização de serviço público e, por fim, com a utilização do mesmo regramento legal para suprir os custos, agora diversos, com o serviço de coleta de lixo.

Ao final desta pesquisa, atingido o objetivo geral, foram identificados os valores mais próximos para lançamento aos contribuintes municipais, a fim de suprir o custo com o serviço de coleta de lixo, e, assim, contribuindo com a gestão pública municipal, no cumprimento ao estabelecido na Lei nº 12.305, artigo 7º, inciso X (BRASIL, 2010).

2 REVISÃO DE LITERATURA

Na medida em que se aprofunda o estudo em matéria que envolve a receita de Entes Públicos, especialmente naquela oriunda de tributação, faz-se necessário investigar dados, inicialmente na legislação tributária brasileira, em bases informatizadas e na estrutura dos órgãos e setores vinculados à origem das informações que irão servir de base para o lançamento de tais tributos.

Inicialmente analisando, de modo geral, o material disponível a respeito de receita tributária, este estudo buscou focar-se, mais detalhadamente no tributo que remunera o serviço público de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos, denominado comumente de lixo, buscando identificar se os valores, lançados à conta dos contribuintes do Município de Santana do Livramento, cobrem os custos com os contratos firmados nos últimos anos, a partir da terceirização deste serviço.

Assim, na sequência, são explicitados os entendimentos de alguns autores a respeito da tributação referente à prestação de serviços públicos, em específico, os de âmbito municipal, com ênfase na esfera de Santana do Livramento e, em especifico ao de coleta, transbordo e transporte de resíduos sólidos.

2.1 DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é taxativa na autorização para a instituição de tributos Federais, Estaduais, Municipais ou do Distrito Federal e, delegou à Lei Complementar, a definição de tributo (BRASIL, 1988). Assim, ao Código Tributário Nacional (CTN), deve-se a atribuição de conceituá-lo, e, em seu artigo 3º, especificou os elementos que o distinguem das demais receitas estatais:

> Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída

> em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, 1966)

Desta forma, tanto a CF/88 quanto o CTN discorrem a respeito de suas espécies como sendo os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, além dos "empréstimos compulsórios e contribuições sociais destinadas a custear a seguridade social, foram ratificadas pelo Supremo Tribunal Federal como espécies tributárias" (SANTOS, 2010).

2.2 DAS TAXAS

Dentre os tributos que os Municípios podem instituir, que estão previstos no artigo 145 da CF/88, em seu inciso II, estão as taxas, que podem ser, tanto em razão do exercício de polícia quanto pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição e, ainda, não poderão ter como base de cálculo a que seja própria para os impostos (BRASIL, 1988). "A primeira característica da taxa, portanto, é ser um tributo cujo fato gerador é vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte." (MACHADO, 2010, p. 447) e complementando, Alexandrino e Paulo (2009, p. 97) dizem que "Como as taxas são tributos vinculados, seus fatos geradores são atividades do Estado." Portanto, não poderá haver cobrança de qualquer taxa, pelo Estado, sem que este tenha agido, de alguma maneira, em relação ao contribuinte.

Na intenção de demonstrar as diferenças entre taxa e tarifa ou preço público, Borba (2009, p. 13) esclarece que

> "[...] enquanto a taxa cria apenas uma relação jurídica do Poder Público para com o usuário, os preços públicos ou tarifas criam duas relações jurídicas, a saber, do Poder Público para com a concessionária ou permissionária do serviço público e destas com o usuário [...]"

Em relação às taxas, a CF/88 é bem reservada, restringindo-se apenas no artigo 145, antes citado e, em relação à sua imunidade, no art. 5º, XXXIV, podendo causar alguma estranheza ou dúvidas em relação as suas instituições e cobranças. Entretanto, o CTN será a legislação que buscará dar maior clareza ao fato. Em princípio,

> "Enquanto o dispositivo constitucional proíbe que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos, o CTN proíbe que tenha base de cálculo ou fato gerador próprios de impostos e que sejam calculadas em virtude do capital das empresas, impondo, portanto, normas mais rígidas." (BORBA, 2009, p.15)

Contudo, parecendo desnecessária tal proibição, de acordo com Barreirinhas (2009, p. 44)

> A advertência do art. 145, §2º, da Constituição, de que as taxas não terão base cálculo própria de imposto, é desnecessária. Com efeito, se o fato gerador dos impostos refere-se a uma situação desvinculada de qualquer atividade estatal, e se a base de cálculo é uma grandeza que quantifica este fato gerador pode-se concluir que a base de cálculo dos impostos será sempre uma grandeza que não quantifica nenhuma atividade estatal.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou a Súmula Vinculante número 29, sendo contrária ao, então, entendimento dos autores acima, quando entende que "É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos

da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.” (BRASIL, 2010).

2.2.1 – Da taxa de coleta de lixo

A utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, conforme textos legais, é base para lançamento da Taxa de coleta de lixo, desde que haja o respectivo serviço disponível para os contribuintes.

Muito embora o Município de Santana do Livramento não possua um Código Tributário próprio, a legislação local prevê o lançamento da referida taxa aos contribuintes municipais, juntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Em seu artigo 17, a Lei Municipal nº 3.271, que dispõe sobre a cobrança das taxas pelo Município, diz que

> A taxa de serviços urbanos é devida pelo proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título de imóveis localizados no território do Município que efetivamente se utilizar ou tenham a sua disposição os serviços de coleta de lixo e de prevenção de incêndio e combate ao fogo.
> **§ 1º** - A taxa de que trata este artigo será lançada anualmente e arrecadada juntamente com Imposto Predial e Territorial Urbano, gozando das mesmas bonificações do referido Imposto, calculada em UFIR ou índice que vier substituí-la.
> **§ 2º** - Nos casos de imóveis que gozem de imunidade de Imposto Predial e Territorial Urbano, o lançamento e a arrecadação da taxa será procedida separadamente. (SANTANA DO LIVRAMENTO, 1994)

Ainda, no artigo 18, determina que o lançamento seja conforme a frequência semanal que a coleta de lixo seja realizada no logradouro púbico em que o imóvel esteja situado.

2.3 DO SERVIÇO DE COLETA DE LIXO

Em qualquer atividade humana há produção de lixo, tanto na preparação quanto no final da vida útil do que é processado. Quando se produz um alimento, deixam-se cascas, invólucros e restos, mínimos que sejam, além dos dejetos produzidos no final da absorção do mesmo pelo corpo humano. Conforme Eigenheer (2009, p.16), a prática do recolhimento e destinação do lixo é parte da intenção civilizatória da humanidade, e que, a partir de estudos arqueológicos, pode-se afirmar que o homem tinha dificuldades em conviver com restos malcheirosos.

Assim, de certa forma, havia intenção, do ser humano, em eliminar de perto de seu convívio, aquilo que causasse odor desagradável. “É certo que os problemas com dejetos e lixo não eram tão complexos enquanto o homem vivia em grupos nômades. O problema se dá com a fixação em aldeias, mas principalmente em cidades, que começam a ser formadas por volta de 4.000 a.C.” (EIGENHEER, 2009, p.16)).

Até então, os descartes eram de restos de alimentos, além dos dejetos humanos, e, inclusive, de corpos. As “mudanças comportamentais promovidas pela Revolução Industrial e os novos padrões de consumo dela decorrentes elevou a taxa de geração de resíduos a patamares jamais atingidos” (OLIVA JÚNIOR; FREIRE, 2013). A História humana deixa rastros através dos tempos e, com o progresso, os resíduos dele decorrentes colocam em risco o próprio homem visto que “o uso dos recursos naturais vem crescendo de forma acelerada e por consequência causando ações negativas no

meio ambiente e comprometendo o equilíbrio dos ecossistemas.” (NASCIMENTO; CURI, 2013).

Somente em 25 de novembro de 1880, o serviço de limpeza urbana foi iniciado oficialmente, no Brasil,

> Nesse dia, o imperador D. Pedro II assinou o Decreto nº 3024, aprovando o contrato de "limpeza e irrigação" da cidade, que foi executado por Aleixo Gary e, mais tarde, por Luciano Francisco Gary, de cujo sobrenome origina-se a palavra gari, que hoje denomina-se os trabalhadores da limpeza urbana em muitas cidades brasileiras. (MONTEIRO, et al. 2001 apud BORGES, 2013)

Em Santana do Livramento, o serviço de coleta de lixo foi realizado, pelo Poder Público, até o ano de 2005, sendo terceirizado, através de contrato para a iniciativa privada a partir do ano seguinte, perdurando até os dias atuais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos neste trabalho, buscou-se utilizar a pesquisa social aplicada, descritiva e qualitativa. A escolha pela pesquisa aplicada deu-se pela expectativa de contribuir com a melhoria de procedimentos e formação de boas práticas administrativas, na gestão pública do Município de Santana do Livramento.

Conforme Gil (2008, p.27)

> a pesquisa aplicada [...]tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial.

A pesquisa de caráter descritivo propôs descrever a evolução dos valores lançados aos contribuintes do Município de Santana do Livramento referente à taxa de coleta de lixo, no período de 2009 até 2017, bem como identificar os contratos de prestação de serviços de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos com as empresas vencedoras dos processos licitatórios, no mesmo período, confrontando os valores encontrados.

> Assim sendo, a interpretação, a consideração do pesquisador como principal instrumento de investigação e a necessidade do pesquisador de estar em contato direto e prolongado com o campo, para captar os significados dos comportamentos observados, revelam-se como características da pesquisa qualitativa (PATTON, 2002 apud TERENCE; ESCRIVÃO FILHO, 2006).

Conforme Deslandes, Gomes e Minayo (2002, p. 21) “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado”. A pesquisa qualitativa deste estudo abrange a busca de informações nos bancos de dados, tanto da Secretaria Municipal da Fazenda quanto no portal na internet, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), bem como na legislação tributária municipal.

Foi utilizado o método do Estudo de Caso, com a pesquisa realizada na Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento a fim de analisar se os valores lançados aos contribuintes, referente à taxa de coleta de lixo, cobrem os custos com os serviços contratados com as empresas privadas, vencedoras dos processos

licitatórios para a coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos do município.

O objetivo do método foi aprofundar a análise nos fatores, contidos na legislação tributária municipal, capazes de garantir o suporte com o custo dos serviços contratados, acima referidos. O método do Estudo de Caso é, de acordo com Yin (2001, p.32) "uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos". Com a adoção deste método, foi possível analisar a relação entre os valores lançados e cobrados dos contribuintes municipais frente aos custos com os serviços de coleta, transbordo e transporte do lixo urbano.

Na formulação do estudo foi utilizada a análise de documentos, quais sejam, a legislação tributária municipal e os dados constantes nos bancos do TCE/RS e da Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento/RS, sendo constante a análise de documentos e dados coletados durante a realização de toda pesquisa.

A pesquisa foi desenvolvida na Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento/RS, com a coleta de dados referente ao lançamento a taxa de lixo referente ao período de 2009 a 2017, após a terceirização do serviço de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos e dos valores referentes aos contratos com as empresas privadas para a realização dos serviços descritos.

Este método buscou analisar se os preceitos legais e as condições previstas nos textos possibilitam ao Município o cumprimento dos referidos contratos de prestação de serviços a partir do lançamento da respectiva taxa aos contribuintes municipais.

Com o fim de organizar a coleta de dados, foi confeccionada uma lista de atividades de busca, onde constou a biblioteca física da Procuradoria Jurídica Municipal, para a procura da legislação própria sobre o tributo em tela, a Secretaria da Fazenda, na busca de dados dos contratos firmados com as empresas prestadoras dos serviços ao qual fazem parte do escopo deste estudo. Nesta Secretaria, também, foram levantados os valores lançados aos contribuintes por conta da Taxa de Coleta de Lixo referente ao período estabelecido para análise. A fim de assegurar a correta captura dos dados, foi utilizada a rede mundial de computadores para acessar aos portais do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e da própria Prefeitura de Santana do Livramento, onde constam os balanços contábeis anuais deste último, assim como os dados constantes do sistema informatizado e-cidade, gerenciado pela empresa DBSeller, utilizado pela Secretaria da Fazenda de Santana do Livramento.

Assim, Godoy (1995 apud MARTINS et al., 2009) diz que "A análise de documentos se constitui numa valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos, podendo ser também utilizada para complementar informações obtidas em outras fontes.", respaldando a escolha por esta técnica.

Para a análise dos dados coletados, foi necessário o uso de tabelas, quadros e gráficos, utilizando planilhas de cálculo e o confronto entre a legislação vigente e os recursos utilizados na prática quando da efetivação do lançamento da taxa de coleta de lixo e dos contratos de prestação de serviços com as empresas que os prestam. Da legislação foram extraídos os valores a serem lançados, a cada ano, referente à Taxa de Coleta de Lixo, bem como identificadas as formas de não ser lançada tal taxa, como imunidade ou isenções, e para que categoria de contribuinte. Na Secretaria da Fazenda foram levantados os valores lançados, anualmente, e verificados os totais de cada exercício. Ainda nesta Secretaria, foram coletados e tabulados os valores dos contratos firmados com as empresas prestadoras dos serviços de coleta, transbordo e transporte de

resíduos sólidos urbanos. A partir da identificação desses valores, confrontaram-se ambos a fim de identificar se os mesmos eram compatíveis.

A análise tem o objetivo de "organizar e sumariar os dados de forma a tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação" (GIL, 2008, p.156). O objetivo do uso da interpretação é "a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos" (GIL, 2008, p. 156).

Assim, após interpretar os dados coletados e tabulados, são apresentadas as respostas ao problema de pesquisa e, sendo ainda, indicadas novas opções para o lançamento, aos contribuintes, em relação ao tributo estudado.

4 ANÁLISE E DISCUÇÃO DOS RESULTADOS

Para que os dados coletados fossem analisados, foi necessário o uso de tabelas, quadros e gráficos a partir planilhas eletrônicas. Houve o confronto entre a legislação vigente e os valores lançados, aos contribuintes, no período de 2009 a 2017, referentes ao tributo estudado.

Com o intuito de responder ao problema de pesquisa, foram analisados e discutidos os resultados, a partir deste momento, seguindo os objetivos propostos anteriormente.

A fim de compreender a origem dos valores lançados à conta dos contribuintes, foi analisada a Legislação Municipal pertinente.

4.1 A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

No Município de Santana do Livramento, a Lei nº 3.271, de 30 de dezembro de 1994 (SANTANA DO LIVRAMENTO, 1994), alterada pela Lei nº 5.308, de 27 de dezembro de 2007 (SANTANA DO LIVRAMENTO, 2007), regula o lançamento da taxa de coleta de lixo, estabelecendo os valores anuais, em Unidades de Referência Fiscal Municipal (URFM), de acordo com a quantidade de vezes que a coleta é realizada em cada logradouro público. Assim, foram definidos que, para a coleta de lixo, durante uma semana, em seis dias, o valor de 7,212 URFM, para cinco vezes, 6,01 URFM, para três vezes, 3,606 URFM, para duas vezes, 2,404 URFM e, para uma vez, 1,202 URFM, para os imóveis residenciais, conforme tabela 1.

Tabela 1- Valores para imóveis residenciais

Coletas semanais	URFM
1	1,202
2	2,404
3	3,606
5	6,010
6	7,212

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Para os imóveis não residenciais, além da quantidade de vezes que há coleta de lixo semanal no logradouro que se localiza o prédio, há faixas de valores referentes às áreas construídas dos mesmos, de acordo com a tabela 2.

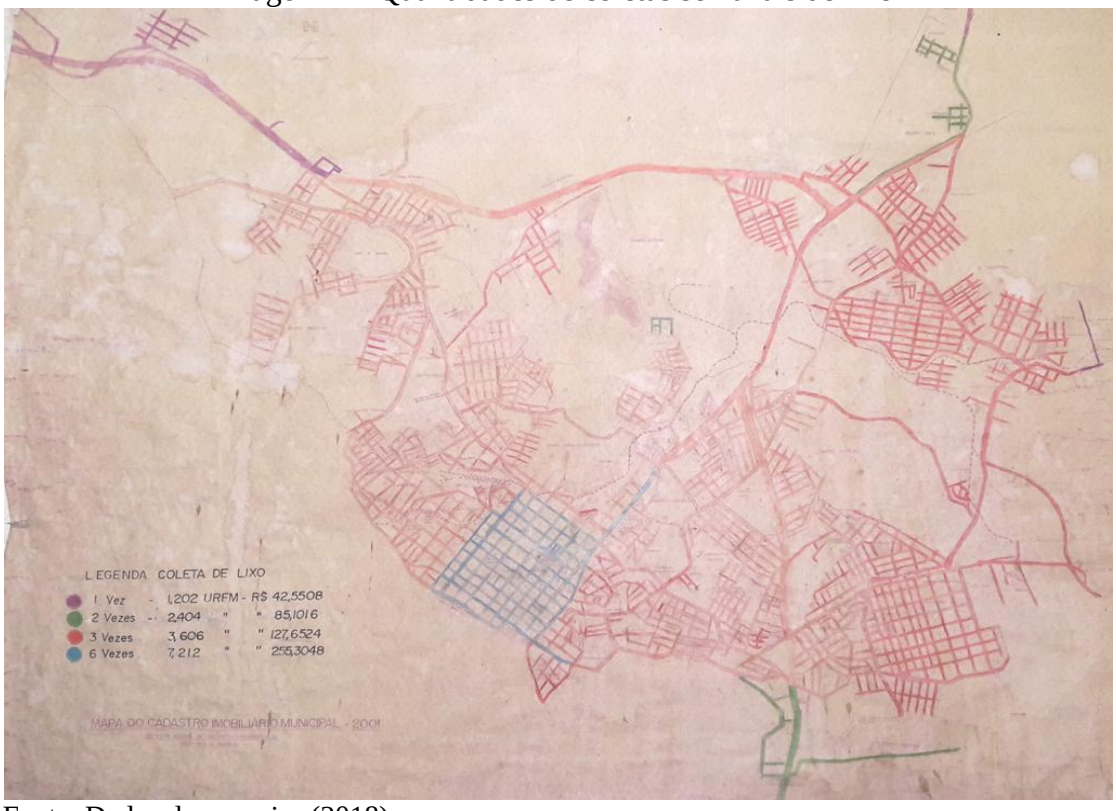
Tabela 2- Valores para imóveis não residenciais

Áreas construídas	**Coletas Semanais**			
	2	3	5	6
Até 30m²	0,545	0,818	1,363	1,636
+de 30 até 50m²	0,727	1,090	1,818	2,181
+de 50 até 100m²	1,090	1,636	2,727	3,272
+de 100 até 150m²	1,454	2,181	3,636	4,363
+de 150 até 200m²	1,818	2,727	4,545	5,454
+de 200 até 300m²	2,181	3,272	5,454	6,545
+de 300 até 400m²	2,545	3,818	6,363	7,636
+de 400 até 500m²	2,909	4,363	7,272	8,727
+de 500 até 700m²	3,272	4,909	8,181	9,818
+de 700 até 1000m²	3,636	5,454	9,09	10,909
+de 1000 até 2000m²	7,272	10,909	18,181	21,818
+de 2000 até 5000m²	10,909	16,363	27,272	32,727
+de 5000m²	18,181	27,272	45,454	54,545

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Foi identificada, na Lei nº 3.271/1994 (SANTANA DO LIVRAMENTO, 1994), em seu artigo 25, a isenção de lançamento para imóveis residenciais com área construída até trinta e seis metros quadrados e o não lançamento do tributo para imóveis que não possuem área construída, como terrenos baldios e vaga para estacionamento em prédio de apartamentos. Na imagem 1 é demonstrado o mapa do Município de Santana do Livramento, identificando, por cores, as quantidades de coletas semanais de lixo.

Imagem 1 – Quantidades de coletas semanais de lixo



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

4.2 OS VALORES LANÇADOS AOS CONTRIBUNTES E OS PAGOS PELOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE COLETA DE LIXO

Os valores, em reais, lançados anualmente aos contribuintes municipais foram coletados junto aos *softwares* utilizados pela Secretaria Municipal da Fazenda, a partir de relatórios anuais emitidos quando do lançamento do IPTU. Os valores pagos às empresas prestadoras dos serviços de coleta, transbordo e transporte de resíduos sólidos foram coletados a partir dos balanços anuais fornecidos pelo Departamento de Contabilidade e no portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. As cifras anuais são as que constam da tabela 3.

Tabela 3 - Comparativo entre taxas cobradas e valores pagos pelo Município

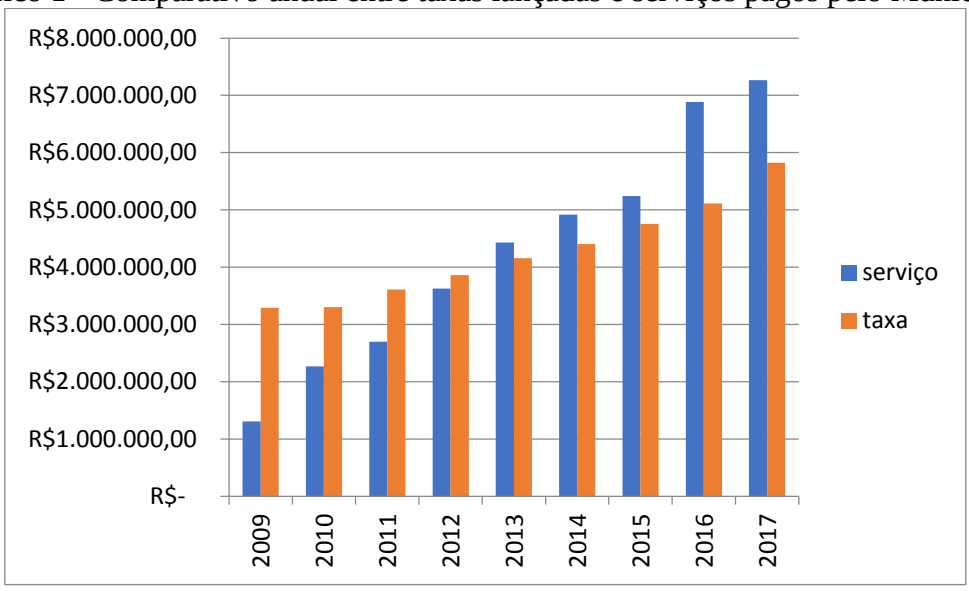
Ano	Valores lançados aos contribuintes (A)	Valores pagos pelo contrato de serviço de coleta de lixo (B)	Diferenças entre A – B
2009	R$ 3.290.821,21	R$ 1.307.282,23	R$ 1.983.538,98
2010	R$ 3.302.603,71	R$ 2.266.230,42	R$ 1.036.373,29
2011	R$ 3.609.338,84	R$ 2.696.774,28	R$ 912.564,56
2012	R$ 3.861.759,25	R$ 3.629.525,92	R$ 232.233,30
2013	R$ 4.156.300,96	R$ 4.429.478,61	(R$ 273.177,65)
2014	R$ 4.401.606,63	R$ 4.918.947,10	(R$ 517.340,47)
2015	R$ 4.756.788,90	R$ 5.243.228,18	(R$ 486.439,28)
2016	R$ 5.113.277.72	R$ 6.887.937,41	(R$ 1.774.659,69)
2017	R$ 5.822.521,43	R$ 7.265.701,97	(R$ 1.443.180,54)

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A partir da visualização da Tabela 3, percebe-se que nos anos de 2009 a 2012 houveram lançamentos aos contribuintes, acima dos valores dos contratos com as empresas prestadoras dos serviços relacionados ao lixo, e, nos anos de 2013 a 2017, os valores dos contratos foram superiores aos lançados, como taxa de coleta de lixo, aos contribuintes municipais.

O gráfico 1 demonstra visualmente a evolução dos valores dos contratos com as empresas prestadoras dos serviços de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos no Município de Santana do Livramento em ralação ao lançamento da taxa de coleta de lixo anual para os contribuintes municipais.

Gráfico 1 - Comparativo anual entre taxas lançadas e serviços pagos pelo Município



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A partir do gráfico 1 se pode notar que a despesa com o serviço de coleta de lixo vem crescendo anualmente e com tendência a evoluir mais, pois os valores dos contratos estão baseados em custos e margem de lucro das empresas, enquanto que a taxa de coleta de lixo somente sofre o reajuste da inflação, visto que é calculada em URFM. Este índice foi criado pela Lei Municipal nº 4.170, de 06 de abril de 2001 (SANTANA DO LIVRAMENTO, 2001) e alterada pela Lei nº 5.190, de 08 de fevereiro de 2007 (SANTANA DO LIVRAMENTO, 2007), quando passou ter seu valor corrigido anualmente, a partir do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM), calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

A partir do ano de 2016, a Prefeitura de Santana do Livramento adotou o sistema de Pregão Presencial para selecionar as empresas que prestarão os serviços de coleta, transbordo e transporte com destinação final de resíduos sólidos domésticos. Muito embora seja um único contrato para a prestação dos três serviços, quais sejam, o de coleta, o de transbordo e o de transporte para destinação final, os valores para cada serviço são distintos. No contrato de dezembro de 2016 (TCE-RS, 2017), o valor da tonelada de lixo coletada foi estipulado em R$ 146,12, para o serviço de transbordo, o valor da tonelada de lixo foi de R$ 55,98 e para o de transporte, R$ 194,66, finalizando um total de R$ 396,76 por tonelada de lixo ao mês, por um período de doze meses.

Com a finalidade de definir o valor total do contrato, foi estimada a quantidade de 1.433,03 toneladas de lixo por mês, atingindo, este, uma cifra total de R$ 6.822.796,44 para o ano de 2017. Ao confrontar com a Tabela 1, percebe-se que houve um acréscimo de valor pago ao final do período causado pelo excedente, ao estimado, de toneladas coletadas.

4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

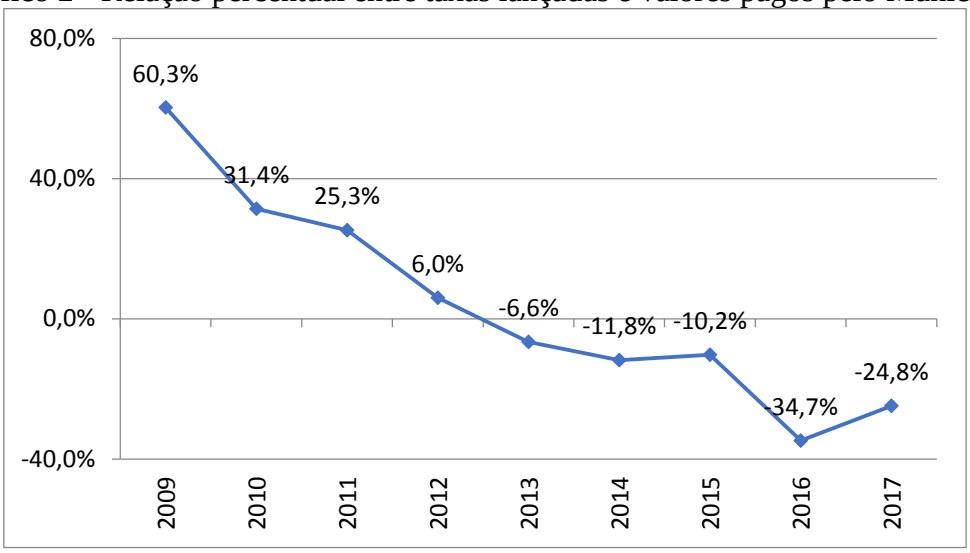
Dados de 2010 apontam que 98,7% do território urbano do Município de Santana do Livramento possuía coleta de lixo (ATLASBRASIL) e que sua população urbana era de 74.440 habitantes no último senso (IBGE, 2010) com uma estimativa de estagnação da população para o ano de 2017 (IBGE, 2010). A partir destes dados conjuntamente com os valores do contrato nº 106/2016, é possível apresentar alguns cálculos, como por exemplo, o valor *per capita* da despesa total com a coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos no Município de Santana do Livramento. Ao realizar a operação simples de divisão do valor pago em 2017, descrito na tabela 1, pelo número de habitantes na zona urbana, teremos um valor de R$ 97,60. Este seria o valor que cada cidadão deveria desembolsar no ano de 2017 para cobrir os custos com o serviço acima descrito.

Diante da impossibilidade de realizar o lançamento individualizado a cada cidadão, o Município efetua a cobrança da Taxa de Lixo, por imóvel. Assim, nos locais onde são realizadas mais coletas, o valor é mais elevado.

Na pesquisa realizada referente à legislação municipal, não foi localizada nenhuma justificativa ou estudo realizado para se chegar aos valores descritos nas Leis Lei nº 3.271/1994 e nº 5.308/ 2007, estando, estes, sujeitos somente à correção monetária desde sua criação.

No gráfico 2 fica demonstrada a relação percentual entre os valores lançados como Taxa de Lixo e os valores pagos pelos contratos de prestação de serviços relacionados ao lixo no Município de Santana do Livramento, entre os anos de 2009 a 2017.

Gráfico 2 - Relação percentual entre taxas lançadas e valores pagos pelo Município



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Percebe-se, pela visualização do gráfico 2, que a partir de 2013 o Município lançou valores referentes à Taxa de Lixo, inferiores aos valores pagos pelos contratos de prestação de serviços e que, nos últimos dois anos, a diferença cresceu consideravelmente, o que pode ser confirmado na Tabela 1, ambos superando a casa de um milhão de reais.

No ano de 2017, conforme relatório de lançamento de IPTU e Taxas, foram tributados, com a Taxa de Coleta de Lixo, 24.742 imóveis, de um universo de 40.779 unidades. Assim, 16.037 imóveis não foram tributados com a referida taxa, estando, entre eles, os isentos e aqueles sem área construída.

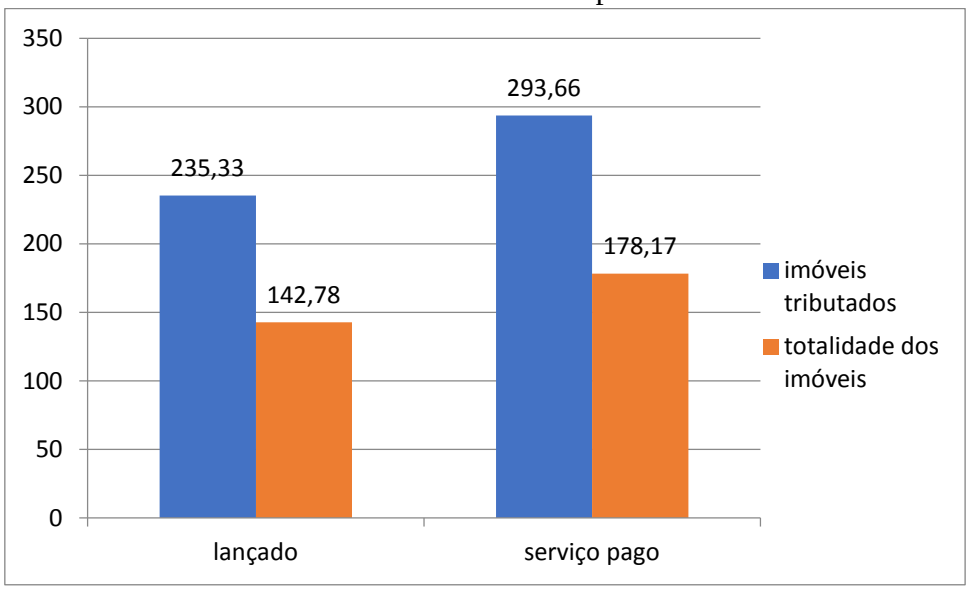
O valor médio lançado, no ano de 2017, foi de R$ 235,33 por imóvel, partindo-se do valor da Tabela 1 em relação aos 24.742 imóveis tributados, enquanto que, para cobrir todos os custos com o serviço, seria necessário lançar uma média de R$ 293,66 por imóvel urbano, ou seja, deveria haver um reajuste de 24,786%, na referida taxa, para cobrir os custos com o contrato.

Em relação a totalidade de imóveis urbanos, o valor médio lançado atingiu R$ 142,78 por imóvel, enquanto que, para o valor pago pelos serviços, à empresa contratada para o ano de 2017, o valor médio por imóvel atingiu a cifra de R$ 178,17.

Assim, entre o valor médio lançado para os 24.742 e o valor pago pela prestação do serviço, haveria a necessidade de reajustar o tributo em 24,786%, a fim de cobrir os custos com o respectivo contrato. Porém, se o Município tributasse todos os imóveis urbanos, o valor médio por imóvel poderia ser reduzido em 24,289%.

Estas afirmações são demonstradas no gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3 – Valores médios por imóvel



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

O Poder Judiciário, com o passar do tempo, vem reformando diversas decisões, e, entre elas, um novo entendimento sobre tributação referente à taxa de lixo para imóveis sem área construída, vem sendo aplicado, como na Apelação Cível nº 70047502018 contra o Município de Santa Maria/RS. No julgamento da lide, o magistrado afirma que

> No que tange à irresignação quanto à cobrança da taxa de lixo sobre a matrícula relativa ao Box de estacionamento, não logra êxito a apelante.
> Acontece que o serviço de coleta de lixo é classificado com serviço público específico e divisível, já que tem utilização particular e mensurável para cada destinatário (dito *UTI singuli)*, sendo cobrável inclusive em razão de ter sido simplesmente posto à disposição do usuário.
> [...] Tanto é assim que tal taxa é cobrada, de forma compulsória, mesmo sobre terrenos baldios. Por isso, com mais razão também deve incidir cobre Box de garagem. (PODER JUDICIÁRIO/RS, 2012)

Ainda, o Município de Caxias do Sul/RS, já tributa, da mesma forma que o entendimento do Poder Judiciário, os imóveis baldios e as vagas de apartamentos, conforme Lei Complementar nº 294 (CAXIAS DO SUL/RS, 2007), corroborando, desta forma a possibilidade de ampliação da tributação pelo Município de Santana do Livramento.

Conclui-se, desta forma, e atingindo o objetivo geral proposto neste estudo, que os valores lançados, aos contribuintes, referentes à taxa de Lixo, no Município de Santana do Livramento estão, há cinco anos, abaixo dos valores pagos pelos contratos de prestação de serviços de coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos urbanos. Porém, o Poder Público possui duas opções viáveis para satisfazer os custos com os referidos contratos, sendo, a primeira, através do reajuste na taxa de lixo para os imóveis tributáveis conforme legislação vigente, na ordem de 24,786% no ano de 2017, e a segunda, seria a modificação nas Leis que regem a tributação das taxas, com a eliminação das isenções e o lançamento para os imóveis que não possuem área construída, podendo, reduzir o valor médio lançado, para cada imóvel urbano, em 24,289%.

Assim, pretende-se que outras pesquisas venham complementar este estudo, colaborando para que a Administração Municipal alcance seus objetivos de propiciar o bem estar social de seus munícipes e gerencie, de maneira eficiente, os recursos financeiros sob sua responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo zero: gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**-São Paulo: Planeta sustentável: Instituto Ethos, 2013. Disponível em: < http://ricardoabramovay.com/wp-content/uploads/2014/11/Lixo-Zero_ebook_iba.pdf>. Acesso em 24 fev. 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Manual de Direito Tributário.** 8.ed. São Paulo: Método, 2009.

ATLAS BRASIL. **Base de dados.** Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santana-do-livramento_rs>. Acesso em 17 abr 2018.

BARREIRINHAS, Robinson Sakiyama. **Manual de DIREITO TRIBUTÁRIO - Doutrina e Jurisprudência**. 2.ed. São Paulo: Método, 2009.

BORBA, Claudio. **Direito tributário: teoria e questões.** 24 ed. atual. até a EC nº 56/2007, pela Lei Complementar nº 129/2009 e pela Súmula Vinculante nº 13 do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BORGES, Caíc Alves. **Uma nova visão para o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos e a população do Município de Dias D'Ávila.** 2013. Disponível em: < http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/4511/1/MD_GAMUNI_2014_2_22.pdf>. Acesso em 19 mar 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18 jan 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 18 mar 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 16 jan. 2018.

BRASIL. **Súmula Vinculante nº 29.** Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2010. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=29.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em 18 mar 2018.

CAXIAS DO SUL. **Lei Complementa n. 294, de 14 de dezembro de 2007**. Dá nova redação ao art. 131 e à Tabela nº7 da Lei Complementar nº 12, de 28 de dezembro de 1994, na redação dada pela Lei Complementar nº 52, de 23 de dezembro de 1997. Código Tributário. Caxias do Sul, RS, dez 2007. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-complementar/2007/29/294/lei-complementar-n-294-2007-da-nova-redacao-ao-art-131-e-a-tabela-n-7-da-lei-complementar-n-12-de-28-de-dezembro-de-1994-na-redacao-dada-pela-lei-complementar-n-52-de-23-de-dezembro-de-1997-codigo-tributario>. Acesso em 19 abr 2018.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. Disponível em: < https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em 23 mar 2018.

EL-DEIR, Soraya Giovanetti. **Resíduos sólidos: perspectivas e desafios para a gestão integrada.** 1. ed. Recife: EDUFRPE, 2014. Disponível em: http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/28/16_42_43_117_ebook_residuos_solidos_2014.pdf. Acesso em 05 mar 2018.

EIGENHEER, Emílio Maciel. **Lixo a limpeza urbana através dos tempos.** Porto Alegre: Gráfica Palloti, 2009. Disponível em: <http://www.lixoeeducacao.uerj.br/imagens/pdf/ahistoriadolixo.pdf>. Acesso em 19 mar 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo,: Atlas, 2008. Disponível em: < https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em 22 mar 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE- **Base de dados – População urbana.** Brasil, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santana-do-livramento/pesquisa/23/25207?tipo=ranking&indicador=25191 >. Acesso em: 17 abr 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE- **Base de dados – Estimativa da População.** Brasil, 2010. Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santana-do-livramento/panorama >. Acesso em: 17 abr 2018.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Bruna Gorghezan; DALMAU, Marcos Baptista Lopez; TOSTA, Kelly Cristina Benetti Tonani; TOSTA, Humberto Tonani; EDIVANDRO, Luiz Tecchio. **Os desafios da implementação da gestão do desempenho por competências em uma universidade pública - Uma análise relacionada ao desempenho humano nas organizações.** In: IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2009. Anais Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36871/Os%20desafios%20da%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20da%20gest%C3%A3o%20do%20desempenho%20por%20compet%C3%AAncias%20em%20uma%20universidade%20p%C3%BAblica.pdf?sequence=1. Acesso em 23 mar 2018.

MUCELIN, Carlos Alberto; BELLINI, Marta. **Lixo e impactos ambientais perceptíveis no ecossistema urbano.** 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a08v20n1. Acesso em 07 mar 2018.

NASCIMENTO, José Mancinelli Lêdo do; CURI, Rosires Catão. Interface da responsabilidade social na gestão de recursos naturais. **REUNIR Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v.3, n.1, p.44-61, jan-abr, 2013. Disponível em: < http://revistas.ufcg.edu.br/reunir/index.php/uacc/article/viewFile/101/pdf>. Acesso em 19 mar 2018.

OLIVA JÚNIOR, Elenaldo Fonseca de; FREIRE, Raiane Souza. **Os impactos ambientais decorrentes da produção de resíduos sólidos urbanos e seus riscos a saúde humana.** Revista Eletrônica da Faculdade José Augusto Vieira. Lagarto, SE, ano VI, p. 158-171. set., 2013. Disponível em: < http://fjav.com.br/revista/Downloads/edicao08/Artigo_158_171.pdf>. Acesso em 19 mar 2018.

OLIVEIRA, Sérgio Geraldo Torquato de. **O lixo e a reciclagem como instrumento da conscientização e preservação ambiental na escola.** 2012. Disponível em:< http://blog.newtonpaiva.br/pos/wp-content/uploads/2013/04/PDF-E6-CB07.pdf>. Acesso em 07 mar 2018.

PODER JUDICIÁRIO. **Apelação Cível** nº 70047502018. Estado do Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: < https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/112939161/apelacao-civel-ac-70047502018-rs>. Acesso em 19 abr 2018.

PORTELLA, Márcio Oliveira; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. Aterros sanitários: Aspectos gerais e destino final dos resíduos. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v.4, n. 1, p. 115-134, 2014. Disponível em:< http://ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/viewFile/3687/2110>. Acesso em: 07 mar 2018.

RODRIGUES, Waldecy; MAGALHÃES FILHO, Luiz Norberto Lacerda; PEREIRA, Regiane dos Santos. **Análise dos determinantes dos custos dos resíduos sólidos nas capitais estaduais brasileiras**. URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.8, n.1, p. 130-141, 2016. Disponível em: <

http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/urbe?dd1=15976&dd99=view&dd98=pb>. Acesso em 07 mar 2018.

RODRIGUES, Waldecy; SANTANA, Wiliam Cardoso. **Análise econômica de sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos: o caso da coleta seletiva em Palmas, TO.** URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.4, n.2, p. 299-312, 2012. Disponível: http://www2.pucpr.br/reol/index.php/URBE/pdf?dd1=7402. Acesso em 07 mar 2018.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei n. 3.271, de 30 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a cobrança das taxas pelo Município, bem como estabelece normas gerais a elas pertinentes e dá outras providências. Santana do Livramento, RS, dez 1994. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:113110>. Acesso em 16 jan 2018.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei n. 4.170, de 06 de abril de 2001**. Institui, para todos os fins, a Unidade de Referência Fiscal Municipal – URFM. Santana do Livramento, RS, abr 2001. Disponível em: < http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:113732>. Acesso em 17 abr 2018.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei n. 5.190, de 08 de fevereiro de 2007**. Altera os artigos nºs 3º e 4º da Lei nº 4.170 de 06/04/2001. Santana do Livramento, RS, fev 2007. Disponível em: < http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:115010>. Acesso em: 16 abr 2018.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei n. 5.308, de 27 de dezembro de 2007**. Dá nova redação ao Art. 18 da Lei nº 3.271, de 30 de dezembro de 1994 e revoga a Lei nº 4.743 de dezembro de 2003. Santana do Livramento, RS, dez 2007. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:217440>. Acesso em 17 abr 2018.

SANTOS, Julyan Avles de Castro. **A Tributação na importação de bens destinados a consumo próprio por pessoa física.** 2010. Disponível em: < https://www.univali.br/Lists/TrabalhosGraduacao/Attachments/892/julyan.pdf>. Acesso em 18 mar 2018.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. **Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais.** 2006. Disponível em: < https://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR540368_8017.pdf>. Acesso em 23 mar 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL – TCE/RS. **Contrato nº 106/2016.** Estado do Rio Grande do Sul, RS, 2017. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:23:::NO:23:P23_ID_CONTRATO,P23_

PAG_RETORNO,F50500_CD_ORGAO:311680,21,57100&cs=14oyHs6sC17B1Cx0fsDnQjldAaQA>. Acesso em 16 abr 2018.

UNICAMP. **Lavoisier, Antoine Laurent**. Elaborado por Carlos Ricardo Pinceli. 2010. Disponível em: http://www.fem.unicamp.br/~em313/paginas/person/lavoisie.htm. Acesso em 05 mar 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA SOBRE O MEIO AMBIENTE

Pedro Filho

1 INTRODUÇÃO

Nos tempos atuais, verificam-se alguns desequilíbrios ambientais que vem ocorrendo e, torna-se fundamental para a gestão pública analisar se está havendo degradação ambiental em sua localidade e aprimorar a fiscalização junto ao órgão responsável. Com base nessa percepção, este estudo tem como tema a Gestão Pública Municipal, com sua responsabilidade civil e administrativa sobre o meio ambiente.

Tem como objetivo analisar a atuação do órgão responsável do Município de Montenegro na fiscalização dos danos ambientais gerados pelas empresas e quais são as penalidades aplicadas para manter o ambiente saudável e limpo.

O ser humano quanto à percepção ambiental possui hábitos diários que não consegue abandonar, como construção em áreas indevidas, desmatando para fazer lavoura, modificando o meio ambiente para sua satisfação, adquirindo produtos cada vez mais descartáveis como sacolas plásticas, produtos enlatados, garrafas pet e não retornáveis e jogando na natureza sem se preocupar com os danos que estas irão causar e que podem ser irreversíveis.

Diante esse contexto, a preservação do meio ambiente torna-se fundamental tanto para a geração atual quanto às futuras. Sendo assim, é necessário tornar a fiscalização mais atenta, mais presente, cumprindo as Leis federais, estaduais e municipais, incentivando as pessoas a atuarem com maior responsabilidade. Dessa forma, busca-se responder o seguinte questionamento: Qual a efetiva aplicabilidade das sanções impostas tanto na responsabilidade civil quanto administrativa no Município de Montenegro/RS?

O estudo proposto é importante devido à desenfreada busca pela satisfação dos desejos dos seres humanos degradando o meio ambiente de uma forma tão arraigada nos quais não poderá se sobreviver no futuro. Diante disso, resolveu-se pesquisar sobre a responsabilidade civil e administrativa e quais as penalidades impostas a quem causa danos ao meio ambiente. Sabe-se que existem danos irreversíveis, os quais prejudicam tanto o ar, quanto a água que ingerimos ao lançar

resíduos tóxicos nos rios, produzidos pelas grandes empresas. Bem como os alimentos que ingerimos sofrem contaminação devido ao uso de agrotóxicos nas lavouras. Este estudo justifica-se devido à necessidade de conhecer como o órgão fiscalizador do Município de Montenegro-RS atua para inibir os danos causados ao ambiente em que se vive sem prejudicar as gerações futuras.

Sabe-se que o Município tem a responsabilidade de primar pela qualidade de vida de sua população, do cuidado com o meio ambiente, fiscalizando obras que se encontram em locais inadequados e em indústrias que possam causar danos ao meio ambiente local degradando o meio em que vive. Sabe-se que a gestão municipal deve estar sempre inovando, educando e preparando para enfrentar os desafios que surgem num cenário que se modifica a cada ano.

2 MEIO AMBIENTE E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

O ser humano sempre se beneficiou de recursos da natureza desde a época primitiva. Desde sua alimentação, descoberta do fogo e questões de sobrevivência. Mas ao longo dos anos, houve a necessidade de utilizar estes recursos que o meio ambiente proporcionava, mas passou-se a se beneficiar destes recursos de forma desenfreada, porque dela obtinha lucros.

Para Granziera (2014) conquista da natureza sempre foi um grande desafio para o ser humano, sendo que tem uma grande facilidade de adaptação do meio em que vive e possui uma grande capacidade de utilizar os recursos naturais em seu benefício. Isso mostra que ao longo do tempo, a natureza fosse dominada pelo homem, na busca do seu desenvolvimento, não se preocupando com os danos que causava.

Essa conquista pode ser vista a partir da descoberta do fogo, no que tange a conquista do espaço geográfico. Como afirma Granziera (2014, p. 22) “[…] Conquistar a Natureza foi a única saída para esse frágil ser, exposto às intempéries, à cadeia alimentar e aos limites de sua força física, no desespero de proteger as futuras gerações.”

Segundo Sirvinskas (2004, p. 4), os povos de todo o mundo tiveram seus olhos voltados ao meio ambiente. Tanto é verdade que existem várias organizações não governamentais defendendo o meio em que se vive contra atos lesivos

praticados por quem quer que seja. Estas organizações pretendem alertar o “Poder Público quanto a necessidade de proteger o sistema ecológico de agentes nocivos à saúde e à qualidade de vida desta futura geração.”

Para Vasconcelos, Ribeiro e Matos (2015), a questão ambiental refere-se a uma manifestação das contradições pelo desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, ela se intensifica na medida em que a degradação ambiental atinge dimensão planetária criando vários movimentos em defesa do meio ambiente.

Para Antunes (2008, p. 65), define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Sirvinskas (2004, p. 12) define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Nesse contexto, analisa-se o conceito de meio ambiente segundo a Constituição Federal de 1988, como “à condição de direito de todos e bem de uso comum do povo”, modificando o conceito jurídico de meio ambiente, tal como ele estava definido pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente. Em razão da alta relevância do bem jurídico tutelado, a Lei Fundamental estabeleceu a obrigação do Poder Público e da Comunidade de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (ANTUNES, 2008, p. 65).

Para Vasconcelos, Ribeiro e Matos (2015), na Constituição Federal de 1988, destaca-se a proposição da participação popular e a exigência da educação ambiental, bem como a determinação do caráter público do ambiente. A gestão ambiental teve como uma de suas conquista a garantia de processos educativos, a chamada Educação Ambiental na gestão pública.

O ser humano sempre usufruiu dos recursos da natureza para suprir suas necessidades, desde a coleta de frutos e raízes até a extração da madeira para construir sua moradia. Como afirma Sirvinskas (2004, p. 6), o homem primitivo não agredia a natureza de maneira indiscriminada. Apenas procurava extrair do meio aquilo que era necessário ao seu sustento. Suas necessidades básicas eram poucas. Por isso, não agredia o meio ambiente.

Desta forma, Granziera (2014, p. 76) conceitua meio ambiente como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, obriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Diante disso, pode-se dizer que o meio ambiente não é somente matas, florestas, mas os elementos que o compõem como rios, ar, terra. Mas tudo o que abriga vida de alguma forma. O ser humano pode usufruir destes bens para sua sobrevivência, deste que não lhe cause danos irreversíveis.

Assim como afirma Antunes(2008, p. 67):

> A proteção ao meio ambiente é reconhecida como uma evolução dos direitos humanos, constituindo-se em um aprofundamento da concepção tradicional. A profunda e estreita relação entre direitos humanos e proteção ao meio ambiente tem sido reconhecida pelo Supremo Tribunal federal, assim como tem sido reconhecida pela Corte Constitucional que a proteção do meio ambiente, ou a alegação de que a ação administrativa se faz em defesa do meio ambiente, não pode ser feita sem a observância dos direitos e das garantias individuais.

Mesmo que a degradação ambiental tenha acompanhado o ser humano na busca pelo domínio da Natureza, pode-se assinalar a Revolução Industrial que se iniciou no século XVIII como um marco do forte agravamento dos impactos da atividade humana sobre o meio ambiente e a saúde do homem. Justifica-se pela poluição expelida pela fumaça, emitida por fornalhas movidas a carvão, tornou Londres uma cidade insalubre. (GRANZIERA, 2014).

Para proteger o meio ambiente e evitar a degradação ambiental Sirvinskas (2004, p. 17) afirma que “a educação ambiental é o melhor caminho para se tutelar o meio ambiente, mas que enquanto isso não se concretiza, deve-se protegê-lo utilizando-se de todos os meios permitidos legalmente para garantir a sobrevivência das presentes e futuras gerações.”

Como afirma Antunes (2008), um adequado equacionamento das dificuldades geradas pela repartição de competências em matéria ambiental é fundamental para que a proteção do meio ambiente possa acontecer de forma efetiva e dentro dos limites da ordem jurídica democrática.

Diante desse contexto, a partir de algumas reuniões de alguns países, verificou-se que a natureza está sendo degradada pelos seres humanos, causando danos preocupantes e também que devem ser reparados sob o âmbito da Lei e com isso, evitar ainda mais a degradação ambiental e punir quem causa danos ao meio ambiente. A fiscalização deve ser mais rígida e que vem ao encontro da defesa do meio ambiente.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL SOBRE O MEIO AMBIENTE

O meio ambiente e seus elementos constitutivos como água, ar e solo estão sofrendo impactos que estão prejudicando a qualidade de vida no Planeta. Nos últimos anos há uma grande preocupação com a degradação ambiental provocada pelo ser humano sem pensar em suas consequências futuras. Para utilizar os recursos da natureza deve haver muita cautela.

Como afirma Follador (2005), que durante a história da evolução mostra-se que em um determinado momento do passado, o homem passou a plantar seu próprio alimento fixando-se em um determinado local, vivendo do seu próprio trabalho. Mas para que pudesse viver assim, passou a modificar o local em que vivia, transformando de forma tímida, limitando-se a derrubar pequenas extensões da mata para plantar, mas com o tempo passou a ser mais expressiva porque o grupo de pessoas aumentava cada vez mais.

Como pode ser visto, a Constituição Federal, Artigo 225 propõe um meio ambiente ecologicamente equilibrado, para uso comum do povo, prevenindo a ocorrência de qualquer fato que venha a causar dano ambiental, sendo que desta forma, quem causar dano ambiental sofrerá penalidades da Lei.

A Constituição Federal, segundo Granziera (2014, p. 711), determina que: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Segundo Granziera (2014) há responsabilidade civil quando é praticado um ato ilícito que resulte em dano. A responsabilidade civil é fundada na responsabilidade objetiva. A responsabilidade pelo risco já estava prevista pela Lei nº 6.938 /81. Isso se justificava pelo fato de que o sistema de responsabilidade então vigente não bastava para responsabilizar os autores dos danos ambientais. O dano ocorria sem que houvesse uma conduta dolosa ou culposa, eximindo os autores da responsabilidade do dano causado.

A responsabilidade penal da pessoa jurídica deve ser buscada para se proteger o meio ambiente como afirma Sirvinskas (2004, p. 53),

> Os maiores poluidores e degradadores do meio ambiente, via de regra, são as indústrias que lançam resíduos sólidos, gasosos ou líquidos no solo, no ar atmosférico e nas águas, causando danos irreversíveis ao lençol freático,

> ao ar, à terra, à fauna e à flora. Tal fato coloca em risco a vida e a saúde do homem e causa danos ao meio ambiente.

Sabe-se que muitas vezes, os danos são irreversíveis conforme sua gravidade, fazendo com que muitas vezes pode ser impossível recuperá-lo, devido a custos elevados levando muitos anos. A educação ambiental deve ser para todo ser humano, o qual deve ter conhecimento de todos os danos que pode causar prejudicando o meio em que vive.

De acordo com Barros (2008), o Estado pode ser responsabilizado de forma passiva pelo dano e no momento em que se omitir em sua fiscalização, bem como a União e o Município pode responsabilizar e ser responsabilizado como poluidor ambiental.

Para Sirvinskas (2004), o ambiente é protegido na esfera administrativa, civil e penal. No campo civil e administrativo, a repressão não tem surtido os efeitos desejados, razão pela qual se busca a esfera penal para a proteção do meio ambiente. Na esfera civil, a reparação independe de culpa do infrator. Trata-se da denominada responsabilidade objetiva.

Segundo Follador (2005), o Código Civil de 2002 trouxe em seu Artigo 927 a responsabilidade civil objetiva quando o dano ocorrer em razão de atividade de risco, independentemente de culpa. A razão de tal disposição está substantivada na determinante que aquele que se predispõe a prática de uma atividade assume os riscos tanto do lucro como do prejuízo. Com isso não pode a vítima que é um terceiro, ficar com o prejuízo enquanto o causador dos danos fique apenas colhendo os frutos de sua atividade.

Diante desse contexto, continuar o autor afirmando que no âmbito civil, busca-se o ressarcimento de todos os danos, sendo necessária a identificação do autor, caso contrário, sem identificar o causador do dano, não haverá ressarcimento, arcando a vitima com o prejuízo.

Para Granziera (2014, p. 715), o elemento subjetivo da conduta do autor do dano consiste em uma ação voluntária, que se traduz na vontade do agente em produzir ou permitir que ocorra o dano, tal como determina o Artigo 186, do Código Civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete o ilícito.”

Dessa forma, a questão com o meio ambiente passou a ter maior atenção, os danos passaram a ser cada vez mais visíveis, através da exploração natural e a possibilidade de alguns recursos tornaram-se extintos. A partir desse momento começaram a surgir muitos movimentos de preservação ambiental, bem como algumas ONGs (Organizações Não Governamentais)

Para Barros (2008), durante a história da humanidade foram ocorrendo acidentes ambientais significativos, alguns deles tão importantes que mudaram o rumo da vida na terra. Diante disso, a preocupação em proteger o meio ambiente só se tornou efetiva quando acidentes de grandes proporções aconteceram por causa da ação humana.

Os movimentos que foram ocorrendo ao longo dos anos, começou a trazer a tona problemas que foram sendo causados pelo ser humano e causando grande impacto no meio ambiente, gerando grandes preocupações e o cuidado que deve-se ter para preservá-la. A partir dessa concepção passou-se a exigir através de movimentos maior fiscalização para proteger o meio ambiente e tentar reverter casos de degradação que já estão em andamento.

De acordo com o Artigo 225 da Constituição Federal (1988) prioriza a proteção do meio ambiente, sendo fundamental para que o ser humano possa viver. Como afirma Granziera (2014, p. 83), todos têm “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

No parágrafo 1º para segurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético[1];
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

[1] Lei nº 8974, de 5.1995, que regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências.

> IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoque a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. (BRASIL, 2015).

Reitera Antunes (2008, p. 63) que no artigo 225, ao se utilizar da expressão “todos”, busca-se estabelecer que mesmo estrangeiros não residentes no País e outros que, por motivos diversos tenham tido suspensos os seus direitos de cidadania, ainda que parcialmente, são destinatários da norma atributiva de direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

Quando ocorrer dano ao meio ambiente, deve-se aplicar a Lei ao dano causado, bem como realizar uma fiscalização mais rigorosa para evitar a degradação ambiental de forma desordenada a qual pode afetar de forma grandiosa o ambiente no qual se vive, usar de forma responsável os recursos e cuidar da qualidade de vida.

Cuidar da natureza é obrigação de todos a questão de Segurança ao meio ambiente mostra que o Estado deve investir mais em fiscalização para verificar se está correndo danos e como pode realizar seu controle e garantir os meios necessários para que isto aconteça e o Município é responsável em fiscalizar os empreendimentos, bem como aplicar a pena devida ao causador do dano.

Outrossim, o dano ao meio ambiente não atinge apenas um indivíduo em particular, mas sim a coletividade, sendo este de difícil reparação. O pagamento pelo dano causado, na maioria das vezes, não é suficiente para a reparação da degradação ambiental, mas é comumente utilizado em razão da dificuldade de políticas de prevenção e reparação dos danos ambientais.

4 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO MEIO AMBIENTE

A responsabilidade administrativa é caracterizada como infrações de normas administrativas como advertências, multas, além de interditar o local onde está

sendo realizado o empreendimento, suspensão de benefícios instaurando processo administrativo punitivo com fundamento em auto de infração.

Granziera (2014), afirma que nem sempre é possível que o funcionário detenha todas as informações acerca das infrações ambientais e que possa realizar o processo administrativo. Porque muitas vezes ocorre falta de equipamentos e de pessoal suficiente para proceder à fiscalização, ações ilícitas realizadas internamente nos empreendimentos, ou ainda durante o período noturno ou em feriados são fatores que dificultam o acesso à informação e a fiscalização de forma adequada.

Oliveira (2012) reitera que as sanções administrativas encontram-se disciplinadas na Lei nº 9.605/98, especialmente em seus artigos 70 a 76, definindo de infração administrativa ambiental, “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. A referida Lei encontra-se atualmente regulamentada pelo Decreto nº 6.514/08, o qual pormenoriza as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, além de estabelecer o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

Como afirma Granziera (2014), a responsabilidade administrativa refere-se aos efeitos jurídicos a que se sujeita o autor de um dano ambiental perante a Administração Pública. Abrange as infrações e as sanções administrativas. A natureza da infração é de cunho ilícito, o que gera a aplicação de uma sanção, garantindo a exequibilidade da norma.

Para Barros (2008), o meio ambiente é um bem que deve ser protegido e o dano, se praticado, tem repercussões administrativas, civis e penais. Dessa forma, a responsabilidade administrativa pelo dano ambiental é observada pela conjunção de institutos típicos de direito administrativo, mas com forte aspecto de direito penal e também de direito civil.

Como salienta Granziera (2014), as atividades de fiscalização consistentes na verificação do cumprimento das normas ambientais estabelecidas nas leis e regulamentos, sejam aquelas estabelecidas no respectivo processo administrativo de licenciamento ambiental de uma atividade. A fiscalização, de caráter essencialmente administrativo, é também exercida pelos agentes dos órgãos entidades dos poderes executivos Federal, Estaduais e Municipais, pertencentes ao SISNAMA, de acordo com as respectivas competências, fixadas em lei.

Diante disso, Antunes (2008) afirma que a Administração Pública tem o dever de exigir dos empreendedores que realizem, às suas próprias expensas, o estudo do impacto ambiental. É necessário que demonstre que uma determinada atividade é efetiva ou potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Portanto, como afirma Granziera (2014, p.727), a partir da constatação de uma infração administrativa ambiental, cabe ao servidor lavrar um auto de infração, que é “um ato administrativo contendo as informações relativas a uma situação irregular detectada por ele – ou por terceiros, mediante comunicação ao órgão ou entidade ambiental – que dá início a um processo administrativo de apuração de infração.”

É muito importante que se fiscalize com mais rigor e que se apliquem sanções para coibir as construções ilegais principalmente de indústrias, mesmo de moradias em locais impróprios como beira de rios, com mata nativa que muitas vezes são destruídas para construções. Necessita-se que órgãos competentes façam mais fiscalizações para inibir os danos, realizando um estudo dos impactos ambientais e a cobrança da licença ambiental.

5 LICENCIAMENTO E COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente. É um instrumento de análise dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente degradadores ou poluidores, à luz da necessidade da proteção do meio ambiente, de acordo com a lei. (GRANZIERA, 2014).

Para Berté e Mazzarotto (2013), o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que se desenvolve em três fases:

- estudo de viabilidade do projeto (Licença Prévia), em que há a exigência, a elaboração e a aprovação do EIA antes de sua expedição;
- elaboração de um projeto mais detalhado (Licença de Instalação);
- vistoria da atividade (Licença de Operação).

Deve-se ter cuidado ao expedir Licenciamento Ambiental, primeiro fazer a análise se este projeto poderá ser realizado neste local ou se apresenta algum perigo de posterior dano ao meio ambiente. Na terceira etapa, após a vistoria do local e verificar se está tudo adequado será expedida a licença.

Segundo Granziera (2014), o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente. Tem como função técnica analisar os impactos que um empreendimento poderá causar em determinado local. Sendo que a necessidade de proteção fica cada vez mais visível à medida que o tempo passa. O descaso com os riscos ambientais implica consequências graves como hoje cita-se como exemplo o aquecimento global.

A Resolução do Conama nº 237/97 (art. 1º, 9), assim dispõe:

> Licenciamento ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação e ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicadas ao caso. (ANTUNES, 2008, p. 142).

Para Granziera (2014) objetivo principal da legislação é manter o equilíbrio entre as atividades humanas e o meio ambiente, para que as futuras gerações também possam usufruir dele. Não se trata do caso de deixar de licenciar novos empreendimentos, desde que eles cumpram com as normas ambientais, a fim de prevenir e minimizar os efeitos das atividades e compensar eventuais danos causados.

O Estudo de Impacto Ambiental faz parte do licenciamento ambiental. O EIA é procedimento técnico, devendo guardar coerência técnica. A finalidade precípua dos EIA é “informar e examinar todas as alternativas para a implementação ou a não implementação de um projeto. Desde que estejam contemplados os princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal, não há qualquer motivo racional para não aproveitá-lo.” (ANTUNES, 2008, p. 289).

Verifica-se que degradar o meio ambiente pode causar danos irreparáveis, o que poderá inviabilizar muitas outras atividades humanas e prejudicando as futuras gerações. Nessa linha que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) introduziu o princípio da precaução, segundo o qual afirma Granziera (2014, p. 421):

> De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Isso mostra que o licenciamento não tem intenção de inviabilizar o empreendimento, mas tem como finalidade buscar todos os meios possíveis para que haja essa implantação, a não ser que haja possibilidade de riscos de danos que possam causar danos no futuro comprometendo a segurança do local.

Reitera-se que a licença é uma obrigação legal, para que se possa instalar qualquer empreendimento ou realizar qualquer outra atividade no local determinado que possa ser um agente poluidor ou que venha a degradar o meio ambiente prejudicando o local e arredores, além de comprometer este ambiente para as futuras gerações.

Na Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 22 determina competir privativamente à União legislar sobre as questões relacionadas ao meio ambiente. Desta forma, Antunes (2008, p. 80), afirma que a União, na forma do artigo 23 da Constituição Federal, tem competência comum com os Estados, Distrito Federal e os Municípios para "[…] proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a flora e a fauna; registrar, acompanhar e fiscalizar a concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais de seu território."

O autor salienta que ao Estado compete estabelecer suas próprias normas de tutela ambiental, criando sistemas estaduais de proteção ao meio ambiente. O Estado tem a ampla possibilidade legislar sobre o meio ambiente, levando em consideração a situação de degradação de alguns locais.

Como afirma Nascimento (2000, 76) o objetivo municipal é garantir a qualidade de vida de sua população, com relacionamento direto da gestão municipal com a comunidade a que pertence. Com o crescimento considerável de organizações não governamentais objetivando promover ações relacionadas com desenvolvimento e cidadania. São principalmente organizações ambientalistas, organizações de direitos humanos e organizações culturais. Pela falta de responsabilidade do Estado, essas organizações têm procurado ocupar o lugar do estado nesta tarefa que seria sua obrigação primordial.

Para Vasconcelos, Ribeiro e Matos (2015), a educação ambiental no licenciamento constitui-se em um importante instrumento que ultrapassa o âmbito da ação burocrática e reguladora do Estado. Os Programas de Educação Ambiental podem equivaler a um espaço de participação efetiva que não só apontem para o questionamento das bases produtivas da questão ambiental, mas também viabilizem

a construção de meios pelos quais será construída uma nova lógica de uso dos recursos ambientais, de caráter mais igualitário e racional.

A educação ambiental, nos termos da Lei, é considerada de acordo com Antunes (2008, p. 244) “um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.” A educação é uma atividade constante e permanente que se faz todos os dias e em todos os locais.

Para Nascimento (2000), a administração descentralizada e participativa é hoje um pré-requisito para uma boa administração municipal, e sem ela a gestão pode se considerar comprometida. Assim sendo, cabe a administração criar um clima que possibilite um livre acesso de informações entre os cidadãos e o governo, como também cabe a sociedade mostrar seu interesse em participar.

Os Municípios segundo a Constituição de 1988 foram elevados à condição de integrantes da Federação. Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Como afirma Antunes (2008), no artigo 30 da Constituição Federal, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo que as autoridades locais possuem condições em conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, tendo facilidade em identificar o problema.

Para Silva (2016), os municípios têm competência legislativa e administrativa para promover a defesa do meio ambiente e zelar pela saúde dos cidadãos, nos termos do art. 23, II, VI e VII, da CF/88, podendo, nestes temas, regular a matéria ou suplementar a legislação federal, em face do peculiar interesse.

Para Milhomem e Kamimura (2011), a gestão pública municipal está enfrentando desafios nos últimos anos quanto a promoção do desenvolvimento local em sustentabilidade. Com isso, tem como objetivo buscar novos modelos de políticas públicas urbanas que combinem o crescimento econômico com ações que ofereça condições dignas de vida para a população reduzindo o índice de degradação do meio ambiente.

Dessa forma, pode-se afirmar que a finalidade do licenciamento fornecido pelo órgão competente do Município deve analisar as características do empreendimento ou atividade que irá realizar no local e verificar sua compatibilidade

com a legislação ambiental em vigor, suas normas, critérios e padrões ambientais que não irão causar possíveis danos ao ambiente.

O Código de Meio Ambiente do Município de Montenegro, Lei n.º 4.293, de 20 de outubro de 2005, institui em seu artigo 1º:

> Artigo 1º - O Meio Ambiente é patrimônio da coletividade, bem de uso comum do povo, e sua proteção é dever do Município e de todas as pessoas e entidades que, para tanto, no uso da propriedade, no manejo dos meios de produção e no exercício de atividades, deverão respeitar as limitações administrativas e demais determinações estabelecidas pelo Poder Público, com vistas a assegurar um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

A referida Lei, em seu artigo 2º cita que é proibida qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente: solo, água, ar, flora e fauna, causada por qualquer forma de energia ou de substância sólida, doméstica, industrial, comercial ou agropastoril líquida ou gasosa ou combinação de elementos, gerados por qualquer atividade a níveis capazes de:

I - prejudicar a saúde, a segurança e o bem estar da população;

II - criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;

III - ocasionar danos relevantes à flora, à fauna, à paisagem e a outros recursos naturais.

Ainda Antunes (2008), cita o artigo 30 da Constituição Federal que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber, além de promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, promovendo a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual.

Dessa forma, Milhomem e Kamimura (2011) afirmam que é necessário o fortalecimento dos processos de gestão dos municípios, para que possa resgatar e manter a qualidade do ambiente urbano das cidades e de seus habitantes, permitindo seu desenvolvimento e preservando suas condições de sustentabilidade.

Como pode ser analisado, os Municípios têm grande importância no combate a degradação ambiental de sua localidade, porque tem facilidade em localizar e

identificar o problema. Como descreve o capítulo 2, artigo 4º, Lei 4.293 de 2005, quanto à proteção do meio ambiente:

> Artigo 4º Para impedir ou reduzir a poluição do Meio Ambiente, o Município promoverá medidas para preservar o estado de salubridade do ar e para evitar ruídos, sons excessivos, bem como evitar a contaminação do solo e das águas. As medidas terão que ter aprovação do Conselho Municipal de Meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente é de fundamental importância do Município, desta forma irá evitar a degradação ambiental e fará com que seus habitantes tenham melhor qualidade de vida. Já em seu artigo 5º quanto as autoridades Municipais:

> Artigo 5º: As autoridades Municipais do Departamento Municipal do Meio Ambiente - DMA, incumbidas da fiscalização e inspeção, para fins de avaliar a poluição ambiental terão livre acesso às instalações industriais, comerciais, agropecuárias e outras particulares ou públicas, capazes de poluir o Meio Ambiente.

Isso mostra que as autoridades do Município que fazem parte do Meio Ambiente, terão livre acesso as instalações das indústrias para verificar se estão cumprindo a Lei, de acordo com o Licenciamento Ambiental. Como descreve o artigo 9º quando foca na construção de novas indústrias, instalação, que podem estar poluindo o meio ambiente e prejudicando a qualidade de vida da população:

> Artigo 9º: A construção, instalação, ampliação, conservação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetivamente ou potencialmente poluidores, bem como empreendimentos capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do Departamento Municipal do Meio Ambiente-DMA, para posterior concessão do competente Alvará de localização e funcionamento por parte da Secretaria Municipal da Fazenda, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O referido artigo trata das atividades em funcionamento no município, que o órgão responsável irá exigir cópias de documentos que comprovem sua licença para funcionar no local, bem como se instalar, construir. Diante desses documentos deverá conter estudos do Impacto Ambiental que este poderá vir a causar ou não.

O Município possui muitas responsabilidades, dentro delas é realizar um rígido controle sobre possíveis danos que podem estar ocorrendo, sabendo que é muito importante analisar documentos de construções e exigir o estudo do impacto

ambiental deste local, também o Município possui facilidade em identificar problemas do que o âmbito estadual ou federal.

Como afirma Silva (2000), o meio ambiente tem sido agredido de tal maneira que os espaços disponíveis estão ficando escassos. Os mananciais, córregos, vegetação estão se tornando limitadas nos espaços das cidades, além disso, está ocorrendo queda na qualidade da vida humana.

No item a seguir será descrita a metodologia para que este estudo pudesse ser realizado e os procedimentos utilizados.

6 METODOLOGIA

A metodologia são os instrumentos que serão utilizados para realizar o presente estudo. Nos métodos de procedimentos foram adotados o comparativo, para analisar dados fornecidos nas bibliografias sobre a Gestão Pública Municipal e as responsabilidades civil e administrativa sobre os danos causados ao meio ambiente e compreender de que forma o Município controla a fiscalização através de uma entrevista realizada com a Fiscal do Meio Ambiente do Município de Montenegro /RS.

O tipo de pesquisa utilizada no trabalho foi descritiva e explicativa, quanto a coleta de dados foi bibliográfica, sendo que pesquisou-se em livros, trabalhos de conclusão e artigos publicados que tratam do tema em estudo. Também estudo de caso porque entrevistou-se a Fiscal do meio ambiente do Município de Montenegro/RS para conhecer como é realizada a fiscalização e controle de danos ambientais e fornecimento de licença ambiental.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Após extraídos os dados da literatura pertinente referente ao tema em estudo, e definido como os dados foram coletados tornou-se necessário verificar como eles foram analisados e interpretados. Diante disso, para resolver o problema proposto e atingir o objetivo traçado além de buscar dados na literatura pertinente, como livros

que tratam sobre o Meio Ambiente, realizou-se uma entrevista com a fiscal de Meio Ambiente de Montenegro /RS.

Montenegro é um município brasileiro que se localiza no Estado do Rio Grande do Sul e que pertence à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Para complementar o estudo proposto, os dados foram coletados em livros, artigos e trabalhos de conclusão de curso. A partir da pesquisa bibliográfica realizada, fez-se a coleta de dados através de uma entrevista com a fiscal do Meio Ambiente a qual passou informações referentes ao controle e fiscalização do Município sobre os danos causados ao meio ambiente.

Realizou-se entrevista com a responsável pela Diretoria de Fiscalização e Licenciamentos de Meio Ambiente de Montenegro, a Fiscal Ambiental e única na tarefa de fiscalização ambiental para a Administração Municipal, no município onde moro e sou natural. Na entrevista, questionou-se sobre as atribuições do Departamento de Meio Ambiente, a Fiscal então respondeu, conforme consta na homepage da prefeitura municipal:

> I - coordenar o trabalho de fiscalização das áreas especiais de preservação em locais de relevante interesse ecológico, histórico e paisagístico, conforme Lei Orgânica do Município, artigo 217;
>
> II - coordenar a fiscalização relativa ao cumprimento da legislação ambiental;
>
> III - fiscalizar a arborização urbana das praças, parques e logradouros públicos;
>
> IV - emitir licença para, extração mineral, remoção e/ou poda da arborização urbana e outras previstas na legislação ambiental;
>
> V - coordenar a fiscalização da industrialização e do comércio de produtos florestais e de outros recursos naturais;
>
> VI - organizar e manter atualizado o sistema de informações geográficas e ambientais do município;
>
> VII - executar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas pela autoridade superior, dentro da sua competência.

Dessas atribuições, uma importante é a autorizações de licenciamentos, esses de toda ordem, desde aprovação ambiental para plantas industriais, como novos empreendimentos imobiliários, entre outros licenciamentos. Outra atividade importante é a fiscalização de ações predatórias ao meio ambiente. Solicitou-se que explicasse de forma mais detalhada sobre essas fiscalizações e suas delimitações

jurídicas, sendo que essa atividade está ligada ao propósito do trabalho de conclusão.

A fiscal explicou que é a única designada a essa atividade, e como tem grande demanda de denúncias, não tem tempo hábil para elaborar um cronograma de ações fiscalizatórias e muito menos criar uma campanha de conscientização para a população fazer solicitações e denúncias adequadas.

Sendo assim, sua atividade se restringe a autorizar licenciamentos e fazer fiscalizações. A fiscal afirmou que, apesar de ser a única servidora para tratar dos assuntos acima referidos, mantêm todas as autorizações e fiscalizações em dia, como constam em seus relatórios, porém esses relatórios não podem fazer parte deste trabalho por não serem documentos públicos.

Conforme mencionou a fiscal, há três formas de tratar nas inspeções, que são: notificação, embargo e multa, e em casos de embargo e multa são produzidos relatórios e enviados ao Ministério Público para providências, tanto para ações civis como criminais, caso esse órgão julgue necessário realizar a denúncia ao judiciário. Como ao município só cabe ação na ordem administrativa, a multa e embargo são as únicas formas de punir os infratores ambientais. A fiscal também mencionou que durante a prática de fiscalização, usa uma postura educativa, porque independente da punição que poderá gerar, nas situações de degradação ambiental, já devem ocorrer um entendimento do que está errado, em relação à natureza, e o que deve ser remanejado para equilibrar as potenciais degradações.

As leis e códigos (todos os artigos) que servem de parâmetro para a Fiscal fazer os embargos e multas foram descritas abaixo, conforme orientação que ela passou: Lei Municipal 4293/2005 (Código de Meio Ambiente de Montenegro), a Lei Federal 12651/2012 (Código Florestal Nacional), Portaria nº 065/2008 da FEPAM, Resolução nº 372/2018 CONSEMA, Lei Estadual 11.520/2000 (Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul) e Lei Federal 9605/1998.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ser humano sempre utilizou recursos da natureza para sua sobrevivência. Sempre foi desafiado a conquistar a natureza e também sempre se adaptou de forma fácil. O presente estudo teve como objetivo analisar a atuação do órgão

responsável do Município de Montenegro na fiscalização dos danos ambientais gerados pelas empresas e quais são as penalidades aplicadas para manter o ambiente saudável e limpo.

Existem leis para serem aplicadas de forma pouco rígida para coibir os danos ao Meio Ambiente, como a exemplo, a Lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais aplicadas a condutas lesivas ao Meio Ambiente, os crimes com maior pena para aplicação vão a cinco anos de reclusão, penas muito brandas pela repercussão que acarretam, como o exemplo o artigo 54º, da referida Lei:

> Artigo 54: Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos a saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

Essas condutas que negligenciam a natureza, que vem causando ao longo de muitos anos destruição na flora, na fauna e deixando de lado a preocupação com as futuras gerações, precisam receber um novo ordenamento jurídico.

As empresas, a partir de seu funcionamento ao longo dos anos, começam a desrespeitar a lei diante a exploração de sua atividade, degradam a natureza, causando danos, mas a partir desta constatação devem ser responsabilizadas. Verifica-se, no entanto, certa dificuldade nessa responsabilização, principalmente quando se trata de grandes empresas, ou de grandes conglomerados econômicos, que muitas vezes tem sua matriz fora do país, e nesses casos, responsabilizar os proprietários torna-se uma tarefa árdua.

Portanto, a preservação ambiental está sendo debatida em vários órgãos e o que mostra que a responsabilidade civil do meio ambiente é preocupante devido a forma como vem sendo utilizado, sendo que é reflexo da má utilização dos recursos naturais e torna-se imprescindível que se apliquem penalidades maiores para quem causa danos ao meio ambiente, para que estes entes atuem de forma preventiva, no sentido de evitar condutas que se tornem nocivas ao meio ambiente.

Sabe-se que a proteção ao meio ambiente tem como proteção a Lei e que esta deva ser cumprida. A Licença Ambiental é um instrumento necessário, o qual irá obrigar a empresa a fazer um estudo ambiental do local em que quer construir para evitar maiores danos a natureza que está modificando lentamente devido ao que o ser humano vem fazendo.

A fiscalização realizada pelo Município é necessária e urgente. Mas como depende de uma fiscal para a Administração Pública do Município os licenciamentos e verificação de denúncia de degradação ambiental podem demorar para acontecer, enquanto isso podem estar ocorrendo danos que se não for detectado com urgência podem ser irreversíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BERTÉ, Rodrigo; MAZZAROTTO, Ângelo de SÁ. **Gestão Ambiental no mercado empresarial.** Curitiba: Intersaberes, 2013.

BRASIL. **Crime praticado por pessoa Jurídica.** 2015. Disponível em http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=CRIME+AMBIENTAL+PRATICADO+POR+PESSOA+JUR%C3%8DDICA. Acesso em 10 de abril de 2018.

FOLLADOR, Alessandro Valerio. **Responsabilidade Civil por danos ambientais aspectos jurídico-ambientais do rodoanel.** 2005. Disponível em http://arquivo.fmu.br/prodisc/direito/avf.pdf. Acesso em 19 de abril de 2018.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEI ORDINÁRIA 4293/2005 – **Município de Montenegro.** Disponível no site https://leismunicipais.com.br/a/rs/m/montenegro/lei-ordinaria/2005/430/4293/lei-ordinaria-n-4293-2005-institui-o-codigo-de-meio-ambiente-do-municipio. Acesso em 06 de abril de 2018.

NASCIMENTO, Daniel Trento. **Gestão Pública Sustentável nos Municípios.** 2000. Disponível em https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/111196/CAD0504-M.pdf?sequence=1. Acesso em 19 de abril de 2018.

MILHOMEM, Ceila Mendonça; KAMIMURA, Quésia Postigo. **A Administração Pública Municipal voltada para o desenvolvimento sustentável.** 2011. Disponível em http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0301_0235_01.pdf. Acesso em 18 de abril de 2018.

OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríplice responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.** 2012. Disponível em http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-triplice-responsabilidade-por-danos-causados-ao-meio-ambiente,39777.html. Acesso em 19 de abril de 2018.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania ambiental:** novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas / FFLCH / USP, 2000.

SILVA, Ronaldo Gomes da. **Competência administrativa e legislativa dos municípios sobre Educação Ambiental**. 2016. Disponível em https://jus.com.br/artigos/49056/competencia-administrativa-e-legislativa-dos-municipios-sobre-educacao-ambiental. Acesso em 20 de abril de 2018.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Tutela Penal do Meio Ambiente:** breves considerações atinentes à Lei n. 9605 de 12.02.1998. São Paulo: Saraiva, 2004.

VASCONCELOS, Lívia Gregório; RIBEIRO, Thainara Guimarães; MATOS, Renata Lisboa de. **Gestão Pública do Meio Ambiente e Educação Ambiental:** um relato de experiência sobre monitoramento e avaliação no contexto do licenciamento. 2015. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo9/gestao-publica-do-meio-ambiente-e-educacao-ambiental-um-relato-de-experiencia-sobre-monitoramento-e-avaliacao-no-contexto-do-licenciamento.pdf. Acesso em 19 de abril de 2018.

A REESTRUTURAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL

Quélen Cristiane Rodrigues Duarte

Bacharel em Administração Pública

RESUMO

O presente trabalho analisa o departamento de fiscalização tributária do município de Sapucaia do Sul, e o processo de reestruturação que a gestão está implantando no setor com intuito de aumentar a arrecadação municipal por meio de suas receitas próprias. Pretende-se analisar a estrutura do fisco antes desse projeto e após as modificações, coletando dados que permitam concluir se houve vantagens ou desvantagens, e se de fato é interessante para a gestão municipal investir em fiscalização tributária. Para a realização desse estudo utilizou-se diversas técnicas para coleta de dados, como a observação e entrevistas com os servidores que trabalham no departamento, aplicação de questionário e análise de documentos com intuito de angariar informações que pudessem remeter a uma comparação de como era feito o trabalho antes do projeto de reestruturação. Como o trabalho da fiscalização tributária é pautado sempre na legalidade, para fundamentar este trabalho foi muito recorrido à legislação como Constituição Federal e Código Tributário Nacional além de ter sido revisada obras de estudiosos da área tributária. Diante da pesquisa realizada constatou-se que é possível intensificar o trabalho fiscal e as ações fiscalizatórias no município, que certamente constituir-se-ão em crédito tributário, otimizando, assim, a arrecadação municipal, desde que haja investimentos efetivos em fiscalização tributária.

Palavras-chave: Fiscalização. Tributária. Reestruturação.

ABSTRACT

The present work analyzes the tax inspection department of the city of Sapucaia do Sul and the restructuring process that management is implementing in the sector in order to increase municipal revenue through its own revenues. It is intended to analyze the tax structure before this project and after the modifications, collecting data that allow to conclude if there were advantages or disadvantages, and if in fact it is interesting for the municipal management to invest in tax inspection. In order to carry out this study, several techniques were used to collect data, such as observation and interviews with the servers that work in the department, application of a questionnaire and analysis of documents in order to gather information that could refer to a comparison of how it was done the work before the restructuring project. As the work of tax inspection is always based on legality, to base this work was much resorted to legislation as Federal Constitution and National Tax Code, besides having been revised works of scholars of the tax area. In the face of the research, it was found that it is possible to intensify the fiscal work and the fiscalization actions in the municipality, which will certainly be constituted in tax credit, thus optimizing municipal collection, as long as there are effective investments in tax inspection.

Keywords: Fiscalization. Tributary. Restructuring

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive um contexto atual político e econômico delicado, onde os municípios e o Estado sofrem um processo de crise. Esse período de instabilidade na economia e política brasileira, em decorrência de algumas políticas econômicas e também alguns ajustes econômicos mundiais e locais, tem acarretado o fechamento de inúmeras empresas, elevando a taxa de desemprego, contribuído para o descrédito da população em relação à institucionalidade política e, consequentemente, alguns municípios passam a apresentar algumas dificuldades fiscais.

O Estado brasileiro, a partir do momento que gasta demais do ponto de vista fiscal, tende a emitir dívida porque ele não consegue negociar a totalidade de seus débitos e assim vão se passando anos e anos em um círculo vicioso de aumento de dívidas. Enfim, uma reestruturação no processo de fiscalização tributária, em qualquer instância, ajuda a identificar pontos de fuga, detectando sonegadores e a reduzir os custos do processo.

O presente trabalho vai abordar uma situação mais local, onde se sabe que o cenário brasileiro no que se refere a receitas públicas municipais aponta uma preocupante realidade: a grande maioria dos municípios depende, quase que completamente, das transferências estaduais e federais.

Isso ocorre, na grande parte dos municípios, porque não possuem uma fiscalização tributária adequada que consiga, de alguma forma, potencializar a arrecadação das receitas próprias (ISSQN, IPTU e ITBI). Os municípios que possuem uma atividade econômica maior e mais variada até conseguem uma melhor capacidade para organizar suas finanças e explorar sua capacidade tributária, reduzindo, assim, sua dependência das transferências de receitas dos outros entes, mas os municípios menores, que não conseguem gerar receitas próprias e devido a obsolescência da administração tributária, foram levados a sobreviverem praticamente dos recursos repassados pela União e Estados (SANTOS, 2008).

O município de Sapucaia do Sul, segundo o censo do IBGE de 2015, possui uma população de 138.357 habitantes e uma área de 58,309 km^2, além disso, está localizado a apenas 19 km da capital, a 22 km do aeroporto Salgado Filho e a 25 km da Estação Rodoviária de Porto Alegre, o que lhe confere uma localização privilegiada na região, lhe favorecendo o número expressivo de indústrias, dentre elas, algumas de grande porte como Gerdau e Ambev, tratando-se, portanto, de uma cidade com grande capacidade contributiva.

Sapucaia do Sul teve concurso público em 2006 para o cargo de fiscal tributário, para o qual a exigência era Ensino Médio e dos aprovados no referido certame, dois fiscais trabalhavam na fiscalização tributária, de maneira desarticulada, sendo um no ISSQN e um no ITBI. Além disso, eles sempre contaram com o auxílio de alguns escriturários. A estrutura física do departamento tributário sempre foi deficitária, onde, por exemplo, o contribuinte sempre foi atendido em meio a todos os servidores, pois não havia uma sala reservada para tratar de assuntos como dívida, sonegação, e demais assuntos que compete a esse setor.

No entanto, em 2012, com a aprovação da Lei nº 3371/2012 foi criado o cargo de Auditor Fiscal para o município de Sapucaia do Sul, onde a exigência para o provimento foi Ensino Superior. Neste mesmo ano ocorreu concurso público, no qual havia dez vagas para o referido cargo. Com isso a gestão queria reestruturar o departamento de fiscalização tributária.

Porém, a convocação desses servidores só começou em março de 2015, e com a chegada dos auditores, é o momento em que o município efetivamente se prepara para por em prática o projeto de reestruturação do referido departamento.

O trabalho tem como objetivo analisar a estrutura atual do departamento de fiscalização tributária de Sapucaia do Sul, descrever o processo de reestruturação ocorrido no departamento, comparando com o modelo existente anteriormente, coletando documentos, relatórios e dados que apontem os impactos da implantação do projeto na gestão fiscal do município.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Uma administração tributária eficaz e eficiente na arrecadação de tributos deve acontecer sem pressão política que possa afetar negativamente o sistema de tributação, pois conforme aponta Kaldor (1957), um sistema ineficiente de fiscalização é preferido por aqueles que são afetados por um sistema fiscal eficiente.

2.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso XXII, traz a importância da Fiscalização Tributária para o Estado, garantindo manter esse departamento bem estruturado e em efetivo funcionamento:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

> legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).
> [...]
> XXII - **as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado**, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (grifo meu)

A Carga Magna, em seu artigo 167, inciso IV, ainda prevê a destinação de recursos para a realização de atividades da administração tributária; assim como em seu artigo 37, inciso XVIII determina que a administração fazendária tenha preferência sobre os demais setores administrativos, "a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei".

A Constituição Federal de 1988 estabelece limitações ao ato de tributar quando expõe princípios constitucionais tributários. Considerando a importância dos princípios constitucionais como orientação para a forma de tributar, o autor José Eduardo Soares de Melo explica que "O sistema escalonado de normas, como se apresenta a Constituição, representa autêntica pirâmide jurídica, que, visualizada de baixo para cima, compreende, num patamar inicial, seu próprio alicerce, denominado princípios" (MELO, 2006, p. 19).

Para o bom funcionamento de uma gestão tributária, é imprescindível que se entenda os princípios constitucionais do Direito Tributário, os quais são disciplinados pela Carta Magna de 1988. Carrazza (2007) afirma que na área tributária a aplicação dos princípios constitucionais é tão evidente e importante que interfere diretamente no conteúdo das leis tributárias.

O autor ainda aponta que a Constituição Federal, quando trata em seus artigos, sobre a ação de tributar, seja direta ou indiretamente, só encontram sua real dimensão se combinado com os princípios constitucionais. De forma que as leis tributárias para serem válidas devem estar em conformidade com os princípios ordenados pela Carta Magna, o que resguarda o contribuinte a sujeitar-se a legislação que seja coerente com os princípios elencados na Constituição, evitando dessa maneira, que o poder público tribute de forma arbitrária.

2.1.1 Princípio da Legalidade

A legalidade no Brasil está disciplinada no artigo 5º, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> I – [...]
> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

No entanto, se falando especificamente na área tributária, o princípio da legalidade está expresso no artigo 150 da CF, o qual proíbe a exigência ou aumento de tributo sem que a lei estabeleça.

Nesse sentido, Fabretti (2009) ainda relaciona o princípio da legalidade com a democracia brasileira, atribuindo a este a base de todo o sistema democrático do País, visto que só se pode exigir determinado comportamento mediante lei.

Carrazza (2007, p. 245) ressalta a importância deste princípio dizendo que "O princípio da legalidade é uma das mais importantes colunas sobre as quais se assenta o edifício do Direito Tributário". O autor afirma ainda que todo o ato administrativo tributário tem que estar baseado numa norma legal e sobre esse assunto afirma:

> [...] o princípio da legalidade, no Direito Tributário, não exige, apenas, que a atuação do fisco rime com uma lei material (simples preeminência da lei). Mais que isto, determina que cada ato concreto do Fisco, que importe na exigência de um tributo, seja rigorosamente autorizado por uma lei. (CARRAZZA, 2007, p.255-256)

2.1.2 Princípio da isonomia (igualdade) tributária

A igualdade é um dos princípios assegurados pela Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso I que prevê:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição [...]

No que diz respeito à isonomia tributária, tal princípio é reafirmado no artigo 150, inciso II, da Carta Magna, onde é vedado tratamento diferente entre contribuintes que estejam em situações equivalentes.

Cabe aqui explanar o princípio da isonomia, consoante Masset Lacombe comenta a sua importância:

> A isonomia é o princípio nuclear de todo o nosso sistema constitucional. É o princípio básico do regime democrático, não se pode mesmo pretender ter uma

> compreensão precisa de Democracia se não tivermos um entendimento real do alcance do Princípio da Isonomia. Sem ele não há Republica, não há Federação, não há Democracia, não há Justiça. É a cláusula pétrea por excelência. Tudo o mais poderá ser alterado, mas a isonomia é intocável. (LACOMBE, 2000, p.16).

Para Carrazza (2007), o termo igual utilizado na lei quer dizer que a doutrina deve alcançar de maneira uniforme todos que estejam numa mesma posição, pois de forma contrária, estaria divergente do que o legislador pretendia no texto legal, onde ensejava que a lei deveria ser igual para todos aqueles que desfrutam da mesma situação jurídica.

2.1.3 Princípio da Irretroatividade

O princípio da irretroatividade é decorrente do disposto no artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, por força do qual "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Em se tratando da matéria tributária, não suficiente o disposto no artigo 5º, nossa Lei maior traz em seu artigo 150, inciso III:

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> III - cobrar tributos:
> a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado [...]

Segundo Aires Barreto (2005) as leis que criem ou aumentem tributos devem valer sempre para o futuro e não para o passado. Em nome da estabilidade, procurando evitar surpresas, é proibida a lei instituidora ou aumentativa de impostos, alcançar fatos verificados antes de estes serem introduzidos no mundo jurídico.

Fabretti (2009) clareia que tal princípio determina que ao ser instituída determinada lei, esta se aplica somente aos fatos que ocorrem após sua entrada em vigor, não podendo retroagir para dispor sobre fatos já ocorridos durante a vigência de lei anterior, aplicando-se apenas aos fatos futuros.

No entanto, esta proibição constitucional refere-se exclusivamente quanto a leis que criam ou aumentam tributos, tendo dessa forma, como explica Aires Barreto (2005), exceção ao princípio da irretroatividade tributária, uma vez que a lei deve retroagir sempre que conceda isenção, redução ou outro tipo de vantagem. Ou ainda em caso de lei benéfica relativa a penalidades.

2.1.4 Princípio da Anterioridade

O art. 150, inciso III, alínea b, da Constituição veda a cobrança de tributos: "b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou."

Nesse sentido, Fabretti (2009) explana que para que se possa criar ou aumentar um tributo para o ano seguinte, a lei precisa ser publicada até o último dia útil do exercício anterior. Aduz Aires Barreto (2005) que este princípio destina-se a assegurar a segurança jurídica, mas que não realiza inteiramente esse propósito, haja vista que se tornou prática reiterada no Brasil, as leis serem publicadas nos últimos dias dezembro de determinado exercício, e passa a vigorar logo após, em 1º de janeiro do exercício subsequente.

Com intuito de contornar esse problema, foi instituído o princípio da noventena pela Emenda Constitucional nº42 de 19 de dezembro de 2003 que estabelece que antes de transcorridos noventa dias da data de publicação da que institui ou aumenta tributos, é vedada sua cobrança.

2.1.5 Princípio da Capacidade Contributiva

O princípio da capacidade contributiva está previsto na Constituição Federal no artigo 145, parágrafo 1º:

> § 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Tal princípio tem o intuito de efetivar a justiça fiscal, sendo uma forma de ratificar a igualdade no que tange a área do Direito Tributário, pois conforme Oliveira (1988), praticar a justiça é tratar a todos com igualdade. Ainda sobre essa percepção, Misabel Derzi elucida:

> Ora, o critério básico, fundamental mais importante (embora não seja o único), a partir do qual, no Direito Tributário, as pessoas podem compor uma mesma categoria essencial a merecer o mesmo tratamento, é o critério da capacidade contributiva. Ele operacionaliza efetivamente o princípio da igualdade no Direito Tributário. Sem ele, não há como aplicar o mais importante e nuclear direito fundamental, ao Direito Tributário: a igualdade. (DERZI, 2005, p. 696-6997)

Raymundo e Bezerra (2009) ressaltam que o propósito do princípio da capacidade contributiva é alcançar um nível ideal de tributação, onde ocorra a arrecadação por parte do

Estado para que possam ser garantidas suas necessidades, mas que não comprometa a subsistência dos contribuintes. É necessário que a legislação tributária procure medir a capacidade de cada cidadão para tributar de forma justa.

2.1.6 Princípio da Vedação de Efeitos Confiscatórios

Conforme estabelecido pelo artigo 150, inciso IV da Constituição Federal, não se admite imposto que resulta em confisco:

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> [...]
> IV - utilizar tributo com efeito de confisco
> [...]

Em se tratando de termos gerais, consoante Oscar Joseph (1998, p.342) "confisco, ou confiscação, é [...] o ato pelo qual se apreendem e se adjudicam ao Fisco bens pertencentes a outrem, por ato administrativo ou por sentença judicial, fundados em lei". Já na matéria tributária, Dória (1986, p.195) leciona que confisco acontece "quando o Estado toma de um indivíduo ou de uma classe além do que lhes dá em troco, verifica-se o desvirtuamento do imposto em confisco".

2.2 Modernização da Fiscalização Tributária

O movimento conhecido por reforma da gestão pública (Bresser-Pereira, 2002) buscava excelência e orientação no atendimento e prestação de serviços ao cidadão, baseando-se em princípios gerenciais que buscassem resultados e eficiência na gestão pública. Tais iniciativas de reforma e modernização se fortaleceram com a crise fiscal dos anos 1980 e com o esgotamento do modelo burocrático de gestão.

Um dos focos dos gestores tem sido fomentar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a tecnologias que atendam as demandas na prestação de serviços aos cidadãos. O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) como forma de viabilizar um novo modelo de gestão pública evoluiu para o que hoje se chama de governo eletrônico, que conforme Agune e Carlos (2005) é o conjunto de ações modernizadoras ligadas à administração pública.

Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico, passa a ser uma nova maneira pela qual o governo interage com a sociedade, não ficando restrito apenas a uma disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet, mas sim na mudança da maneira como o governo, por meio da TIC, atinge os resultados da administração pública, aumentando a eficiência e transparência dos processos e acompanhamento das políticas públicas. (Abranson e Means, 2001).

Em tempos de crise, torna-se cada vez mais imprescindível o investimento na modernização da gestão fiscal, mais precisamente na administração tributária, de modo que os municípios não contem apenas com os repasses financeiros dos Estados e da União, mas sejam autosuficientes para cobrar e arrecadar suas receitas próprias. Pompermaier (2011) ressalta que investir e modernizar a administração tributária municipal não se trata de uma generosidade e sim de uma obrigação, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 37, sendo este um dever do administrador público.

A Carta Magna já traz a importância da Administração Tributária quando em seu artigo 167 veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, abrindo, dentre poucas exceções, a de vincular a receita de impostos a investimentos para modernizar a gestão fiscal. (ALEXANDRINO e PAULO, 2011).

A modernização da gestão fiscal tem o intuito de incrementar a arrecadação dos tributos municipais, que ocorre no município por meio da implantação de mecanismos e políticas de melhorias adotadas pelo órgão fazendário municipal. (AFONSO et al., 2002).

Santos (2008) ressalta que para modernizar é necessário investimentos em computadores, equipamentos, servidores, internet, enfim, toda estrutura física adequada a programas de informática modernos, para que se tenha uma administração tributária eficiente no ato de fiscalizar. O autor aponta ainda como importante ferramenta para a modernização tributária a capacitação dos funcionários que atuam no departamento, sejam nas participações em cursos, treinamentos, palestras, etc; para se qualificarem no atendimento ao contribuinte, no manuseio de softwares e matérias tributárias em geral.

As prefeituras devem investir e fortalecer o departamento de Fiscalização Tributária com intuito de otimizar suas receitas. Com esse objetivo, surge a implantação da Nota Fiscal Eletrônica de Prestação de Serviço (NFS-e) que tem como finalidade um modelo específico de documento fiscal eletrônico para substituir, gradativamente, o modelo atual que é emitido em papel. Buscando-se assim, a simplificação dos processos e, principalmente, possibilitando o acompanhamento em tempo real das operações de prestação de serviços pelo fisco municipal. Essas facilidades oferecidas aos contribuintes pelos órgãos públicos via internet,

vêm crescendo nos últimos anos e proporcionando um aumento na arrecadação, assim como melhorias nos serviços prestados. (MARCHANT E MARTINELLI, 2000).

Outra importante ferramenta para a modernização da gestão fiscal e que atinge diretamente a arrecadação municipal é a atualização constante do cadastro imobiliário municipal, haja vista a falta de tal acompanhamento acarreta obsolescência do valor venal dos imóveis e consequentemente uma menor arrecadação de IPTU e ITBI. (FONSECA et al., 2002).

Para uma Fiscalização Tributária efetiva temos outro mecanismo fundamental que é a existência do quadro de auditores fiscais, pois conforme esclarece Machado (2013) a fiscalização tributária deve ser realizada por este servidor de carreira, sendo necessário também que a legislação tenha atribuído determinadas competências ao cargo, a fim de tornar válido o ato fiscalizatório.

3 METODOLOGIA

Segundo Bruyne (1991), a metodologia é a lógica dos procedimentos científicos, que ajuda a explicar o processo de desenvolvimento do trabalho e o alcance dos resultados.

> A metodologia deve ajudar a explicar não apenas os produtos da investigação científica, mas principalmente seu próprio processo, pois suas exigências não são de submissão estrita a procedimentos rígidos, mas antes da fecundidade na produção dos resultados. (BRUYNE, 1991 p. 29).

3.1 TIPO DE PESQUISA

Para classificar a pesquisa foram consideradas as definições apontadas na obra de Silva; Menezes (2000), onde são definidas quatro formas para a classificação de uma pesquisa: em relação aos objetivos, à forma de abordagem, à sua natureza e aos procedimentos adotados.

De acordo com Gil (1991), quanto aos objetivos da pesquisa, poder ser classificada em exploratória, descritiva ou explicativa. A pesquisa em questão é descritiva, que conforme o autor visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, visto que foi analisada e descrita a estrutura e o trabalho do departamento de Fiscalização Tributária antes e depois de sua reestruturação.

Em relação à abordagem, segundo Oliveira (1999) existe problemas ou hipóteses que só podem ser investigados por uma metodologia quantitativa e outros somente sob um ponto de vista qualitativo. Esta pesquisa teve uma abordagem qualitativa, que conforme o autor facilita descrever as complexidades dos problemas, bem como oferecer contribuições no processo das mudanças, criação ou formação de opiniões de determinados grupos e interpretação de particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

Segundo a natureza, o trabalho se caracteriza como uma pesquisa aplicada, pois "objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais" (SILVA; MENEZES, 2000, p. 20).

Quanto aos procedimentos técnicos, o processo de coleta de dados contou com vários instrumentos, tais como levantamento bibliográfico, questionário, entrevista, observação participativa e análise documental.

3.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados se iniciou com a observação participante, haja vista o pesquisador se encontrar inserido no ambiente que é objeto de estudo. No departamento de Fiscalização Tributária, local da pesquisa, trabalham dez pessoas que foram observadas.

A observação foi selecionada como uma técnica de coleta de dados nesta pesquisa por permitir uma análise melhor de situações e comportamentos do objeto do estudo, pois possibilita uma proximidade maior entre as partes.

A coleta de dados através da observação é de grande importância, visto que coloca o investigador no contexto analisado, produzindo "*insights* para uma interlocução mais competente" (ZANELLI, 2002), no entanto, ela deve ser "ser informal e dirigida, centrada unicamente em observar objetos, comportamentos e fatos de interesse para o problema em estudo, mesmo que obtidos informalmente" (MATTAR, 2001, p. 23).

Minayo (1994) explana que na observação participante é possível captar diversas situações que muitas vezes não são fáceis de perceber através de perguntas, haja vista quando o observador estabelece uma relação face a face com os observados, esses transmitem de forma direta o que efetivamente acontece na realidade. Essa ferramenta foi muito utilizada no presente trabalho, uma vez que a pesquisadora faz parte do quadro de servidores que compõem a Fiscalização Tributária do município de Sapucaia do Sul, tendo desta forma mais

facilidade para a aplicação dos instrumentos de coleta de dados, pois está diretamente engajada na situação de forma interativa.

Se utilizou da análise documental, onde foram analisados os relatórios de arrecadação dos últimos anos, assim como os documentos emitidos pelos fiscais como Autos de Infração, Notificações, Intimações, entre outros. Foi verificada também a legislação municipal, principalmente os decretos, normativas e as alterações sofridas no Código Tributário Municipal nos últimos anos.

Para desenvolver a análise dos documentos, além de contar com a organização do arquivo onde se encontram armazenados, fiz a separação por tipo de documento (Auto, Intimação, Notificação, etc.) e ainda, cada tipo foi separado por ano para o estudo. As leis municipais, decretos e normativas foram separadas por data de aprovação.

Esta pesquisa recorreu muito à análise documental, pois como se trata de uma comparação entre o antes e o depois de um determinado setor, sendo necessário analisar os documentos, os relatórios, enfim, as provas que mostrem como era e o que mudou ou está mudando.

> Numa valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos, podendo ser também utilizada para complementar informação obtida em outras fontes [...] documentos de diversos tipos podem ser utilizados, visando a prover o pesquisador com dados complementares para a melhor compreensão do problema investigado. (GODOY, 1995A, p. 67-68).

A pesquisa em questão será ainda sustentada por questionário com sete perguntas abertas aplicadas aos funcionários que já trabalhavam no setor da Fiscalização Tributária, antes da nomeação dos auditores fiscais. Da mesma forma aplicado aos auditores fiscais que acompanham todo o processo, visto que, tomaram posse em abril de 2015.

Abaixo segue as perguntas que foram enviadas por e-mail a treze colegas, porém apenas nove responderam:

1) Qual o seu cargo?
2) Quanto tempo é servidor na Fiscalização Tributária?
3) Qual sua opinião em relação à estrutura física do departamento de Fiscalização Tributária?
4) Qual sua opinião em relação à quantidade de funcionários do departamento de Fiscalização Tributária?

5) Em sua opinião, as mudanças que ocorreram (e vem ocorrendo) no departamento de fiscalização, como sistema, funcionários, legislação, entre outras, resultaram em vantagens ou desvantagens para o município? Aponte algumas.

6) Onde se reflete de forma mais efetiva as modificações ocorridas no departamento no último ano?

7) Você como servidor percebe preocupação da gestão municipal com o departamento de Fiscalização Tributária? Justifique.

Outro instrumento para coletar dados foi a entrevista, pois segundo Minayo (1994) trata-se de um procedimento de coleta de informações que aborda determinado tema científico, cuja iniciativa parte do entrevistador e pode fornecer dados pertinentes a um objeto de pesquisa. Foram realizadas dez entrevistas entre servidores, gestor e contribuinte, durante o horário de trabalho, como se estivéssemos numa conversa, porém direcionada a coletar dados para a pesquisa.

Conforme a classificação de Gil (1999) as entrevistas podem ser classificadas em: informais, focalizadas, por pautas e formalizadas. Na presente pesquisa, tratar-se-á de entrevistas informais, sendo diferente de uma simples conversa apenas pelo fato de objetivar a coleta de dados, já que no caso em tela, as entrevistas ocorreram informalmente, como uma conversa entre colegas, já que a pesquisadora está inserida no contexto analisado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esse capítulo tem por objetivo apresentar os dados coletados no transcorrer da pesquisa, com base nos estudos realizados no referencial teórico; separado de acordo com as técnicas utilizadas para a coleta dos dados.

4.1 OBSERVAÇÃO E ENTREVISTA

A observação ocorreu durante o dia a dia de trabalho, enquanto a pesquisadora realizava suas tarefas, desempenhando as atribuições de seu cargo como auditora fiscal no departamento de fiscalização tributária.

A observação participativa, como técnica de coleta de dados, propiciou o contato com colegas fiscais, com gestores e com contribuintes, podendo perceber a maneira que eles enxergam a reestruturação do setor de fiscalização.

Percebem-se claramente o aumento das tarefas executadas pelo fisco a cada dia.

Com a implantação da nota fiscal eletrônica de prestação de serviços em 2016, assim como com um novo sistema de gerenciamento fiscal, houve um considerável aumento de dúvidas por parte dos contribuintes, aumentando, desta forma, as atividades dos auditores sejam no atendimento telefônico e pessoal ou nas rotinas necessárias para a implantação da nota eletrônica que ficou concentrada no departamento de Fiscalização Tributária, indo ao encontro do que leciona Santos (2007) sobre a nota fiscal eletrônica, que aponta este como importante mecanismo de combate a sonegação e contribuição para uma concorrência mais justa entre as empresas que pagam seus impostos em dia.

Verifica-se também que as atividades de fiscalização externa e análise de documentos passam a ser mais frequentes e intensas, o que é um reflexo da nota fiscal eletrônica, do novo sistema de gerenciamento fiscal, do convênio que o município passou a fazer com a Secretaria da Fazenda Estadual para compartilhamento de informações, enfim, é a consequência de novas ferramentas que foram disponibilizadas ao fisco, possibilitando auditoria em um número maior de empresas com informações precisas, ratificando a posição de Afonso et al. (2002) que afirma que a modernização da gestão fiscal objetiva incrementar a arrecadação dos tributos municipais por meio da implantação desses mecanismos de melhorias no setor tributário.

Através da entrevista com os servidores da Fiscalização Tributária, foi possível coletar dados que mostrasse a realidade do setor desde antes da reestruturação até o presente momento.

Até a nomeação dos auditores, não havia, de fato, um departamento de Fiscalização Tributária com intuito de fiscalizar todos os tributos, conforme prevê a Constituição Federal em seus artigos 37 e 167. Havia sim uma fiscalização do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), onde trabalhava uma servidora cujo cargo é inspetora tributária, um servidor de quadro, com vasta experiência no referido tributo, mas que não possuía o cargo de fiscal e outros agentes, como escriturários e técnicos contábeis, que os auxiliavam na fiscalização do imposto. Estes trabalhavam num espaço muito limitado, sem carro próprio para realizarem as fiscalizações externas, e, praticamente sem um gestor direto que acompanhasse ou mesmo se interessasse pelo processo fiscalizatório e consequentemente de arrecadação.

Dentro de todas as condições limitativas que a fiscalização do ISSQN possuía, desempenhava seu papel com esmero, realizando a fiscalização, autuando contribuintes, enfim

buscando o aumento da receita municipal e por isso muitos munícipes conheciam este setor como Fiscalização Tributária.

Em outra sala, com o espaço um pouco mais amplo, havia o departamento conhecido pelos contribuintes como “balcão do IPTU”, isso por que nele havia o atendimento pessoal via balcão. Neste local, haviam dois fiscais tributários, um tinha como tarefas as questões referentes ao IPTU (o qual não faz mais parte do quadro de funcionários) e o outro tratava de questões pertinentes ao ITBI, o qual até hoje permanece no mesmo local com as mesmas atribuições. Além desses servidores com atribuições de fiscais, nesse setor havia outros funcionários da administração municipal que faziam atendimento aos contribuintes sobre as questões relativas a esses dois tributos, sendo alguns de cargo comissionado. O que ia contra o estabelecido na CF/88 em seu artigo 37, inciso XXII, onde diz que o departamento de administração tributária deve ser bem estruturado e as atividades fiscais exercidas por servidores de carreiras específicas.

Dessa forma, observa-se a maneira desarticulada que funcionava a estrutura tributária no município. Mas a administração municipal começa a reestruturação da fiscalização tributária, nomeando um gestor para tomar frente da mudança no final do ano de 2014. Começa-se então pela configuração física, onde uma ampla sala passa a ser desocupada e reformada para alocar o departamento tributário, são compradas desde cadeiras, mesas, computadores, enfim toda uma estrutura é preparada para que se tenha no município uma fiscalização tributária condizente com uma cidade que possui cerca de 140 mil habitantes, pois consoante Pompermaier (2011), a modernizar a administração tributária é um dever do gestor público.

Começa então, em abril de 2015 a nomeação dos auditores fiscais, a fim de tornar válido o ato de fiscalizar (MACHADO 2013), onde os primeiros ainda aguardam por alguns dias a chegada de toda a estrutura comprada, e durante esse tempo se debruçam sobre a legislação municipal a fim de conhecer o “chão onde vão pisar”.

Em julho do mesmo ano, já com uma boa parte da estrutura montada, com mesas novas, cadeiras novas, computadores novos, ar-condicionado, sala de reuniões, etc, chega o momento de mudar as rotinas de trabalhos. A fiscalização do ISSQN deixou de existir e a inspetora tributária passou a trabalhar junto com os auditores, integrando a fiscalização tributária. Os demais agentes que com ela trabalhavam passaram para onde antes chamavam de “balcão do IPTU” e que passa a ser o departamento de arrecadação, onde são feito os atendimentos aos contribuintes para todos os tributos municipais, ISSQN, IPTU e ITBI.

A fiscalização tributária passa a ser responsável pela gerência de todos os tributos, sendo que alguns auditores se especializaram em determinado imposto, havendo sempre trocas de informações, pois o intuito é que todos saibam fiscalizar todos os impostos. Além disso, o cadastro mobiliário do município passa a ser gerenciado por um auditor fiscal, com a finalidade de corrigir incoerências e ajustar para futuras fiscalizações.

Um dos pontos salientados pelos servidores mais antigos é que até o ano de 2015, o departamento de fiscalização tributária não possuía acesso aos arquivos do Simples Nacional, que é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no qual atualmente está enquadrada a grande parte das empresas. No entanto, desde o mês de julho do ano de 2016 começou a ser providenciado certificado digital para todos os auditores fiscais e hoje, todos conseguem acessar e fiscalizar as empresas optantes por esse regime de arrecadação, o que significa um grande avanço comparado com o que era.

4.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

Fortalecendo o que afirma Santos (2008) sobre a importância de se investir na fiscalização tributária, tanto na estrutura física com equipamentos como na nomeação de servidores e capacitação dos mesmos para atuação na área fiscal, a análise documental foi realizada nos documentos emitidos pelos auditores fiscais nos anos de 2015, 2016 e 2017 considerando até o mês de dezembro de 2017, assim como no arquivo onde constavam os documentos emitidos pela fiscalização antes da convocação dos auditores, tem-se a tabela abaixo, onde fica evidente que com o aumento do quadro de servidores que compõem o departamento de Fiscalização Tributária foi possível o desempenho de atividades fiscalizatórias que era inviável antes da reestruturação devido ao reduzido número de fiscais.

Com base nos dados das tabelas 1 e 2, percebe-se que atividades atualmente desenvolvidas pelos fiscais estariam longe de serem executadas sem o projeto de reestruturação do departamento de Fiscalização Tributária. Considerando, por exemplo, os Autos de Infração lavrados nos anos de 2015, 2016 e 2017, onde conforme consulta aos relatórios de controle interno do setor de fiscalização e do sistema Gif (Gestão de Inteligência Fiscal) mantido pela Administração Municipal, tem-se um total de R$ 4.943.190,47 de crédito tributário constituído e lançado. Ao comparar com os dados da tabela 1 que apontam o número de autos lavrados nos anos de 2013 e 2014, pode-se concluir que praticamente toda

essa receita não seria constituída sem a nomeação dos auditores e a nova estrutura montada para o trabalho deles.

Importante salientar o aumento de notificações nos anos de 2016 e 2017, isso se explica pelo fato que o Código Tributário estabelece que o crédito tributário lançado de ofício deve ser notificado ao sujeito passivo sob pena de nulidade do crédito. Porém tal procedimento não era feito no município por falta de recursos humanos, só após o aumento no número de servidores foi possível enviar notificação de lançamento aos contribuintes do município de Sapucaia do Sul.

Tabela 1 – Relação de documentos da Fiscalização Tributária

Documentos emitidos pela Fiscalização Tributária					
Ano	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Autos de Infração Material/Formal	33	34	73	144	282
Autos de Infração Arbitramento	0	0	183	176	183
Intimação Fiscal	0	11	23	22	49
Notificação	0	11	103	1600	1655
TIAF	Não era feito	Não era feito	9	18	48

Fonte: Sistema de Arrecadação Municipal mantido pela empresa IP Tecnologia e Sistema GIF – Gestão de Inteligência Fiscal mantido pela empresa Infisc

Tabela 2 – Autos de Infração Lavrados

Autos de Infração Lavrados Período de apuração: anual			
Ano	**2015**	**2016**	**2017**
Crédito Constituído	R$ 1.464.830,44	R$ 2.067.412,71	R$ 1.410.947,32

Fonte: Sistema GIF – Gestão de Inteligência Fiscal mantido pela empresa Infisc

Importante salientar aqui, que apesar de nenhum relatório ter sido fornecido pelo setor de Fiscalização Tributária, os servidores informaram que provavelmente devido ao período de crise que assola a grande maioria dos municípios brasileiros, o número de empresas que tem solicitado baixa da inscrição municipal aumentou muito nos últimos dois anos.

4.3 QUESTIONÁRIO

Os questionários foram aplicados aos servidores que trabalham na fiscalização tributária e arrecadação, foram enviados por e-mail para 13 servidores entre auditores fiscais, inspetor tributário, escriturário e diretor de arrecadação, mas nem todos retornaram respondidos.

Ao serem questionados quanto a estrutura física do setor, a maioria acha que necessita de melhorias, mas os funcionários mais antigos salientam o aperfeiçoamento que ocorreu nesse quesito. Quanto ao número de servidores trabalhando no setor, a maioria considera reduzido o número comparando com a quantidade de tarefas a serem executadas, ao mesmo tempo em que crêem na breve nomeação de outros colegas para agregar ao grupo.

Quando questionados em relação às mudanças ocorridas no setor, todos apontam como vantagem a reestruturação do departamento de Fiscalização Tributária do município de Sapucaia do Sul, citando como principal consequencia a possibilidade de otimizar a arrecadação municipal, mesmo em período de crise e decréscimo na maioria dos municípios, resultado que surge da intensificação dos procedimentos fiscalizatórios, de processos mais claros e controles mais efetivos da administração tributária municipal, da visibilidade da equipe de fiscalização que se tornou-se presente no cotidiano da cidade, dos novos processos e práticas de fiscalização, dos novos servidores na área, de um grande processo de revisão de incorreções passadas e de adequação de procedimentos à legislação.

Assim como afirma Agune e Carlos (2005), o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC’s), tem sido foco dos gestores para modernizar o modelo de gestão pública, atender com eficiência as demandas na prestação de serviços aos cidadãos e alcançarem resultados positivos na administração pública. E ao responderem o questionamento, se percebem preocupação dos gestores municipais com o departamento de fiscalização tributária, embora a maioria dos servidores respondesse que sim, dizendo que devido ao processo que tem ocorrido de reestrutura do setor, fica evidente nos últimos anos, um interesse maior por parte da gestão municipal para com a área tributária do município, tornando possível a implantação de programas como a nota fiscal eletrônica, gestão de inteligência fiscal, convênios com a receita estadual; alguns servidores ainda acham que deveria haver uma maior preocupação dos gestores com o departamento de fiscalização tributária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O departamento de Fiscalização Tributária no município de Sapucaia do Sul passou por um processo de reestruturação em todos os aspectos desde o final do ano de 2014, quando foi designado um gestor para direcionar a área de arrecadação e fiscalização do município para incrementar a receita própria municipal. O objetivo deste trabalho foi verificar como ficou o departamento com as mudanças e se efetivamente ocorreram vantagens com a implantação do projeto de reestruturação.

Com os dados coletados foi possível constatar que a atividade fiscalizatória tornou-se muito mais intensa no município, pois além de aumento de servidores para desempenhar a função, ganhou sala e equipamentos adequados, além de readequação da legislação. Atividades estas como lavratura de Autos de Infração, notificação de contribuintes, termo de início de ação fiscal entre outros procedimentos que não eram executados pelo fisco, ou eram executados com bem menos intensidade devido à falta de servidores e; provavelmente, em virtude da intensificação dessas ações fiscalizatórias, a receita municipal poderá ter crescimento significativo.

A inércia do fisco municipal antes da reestruturação do departamento da Fiscalização Tributária poderia ser considerada renúncia de receita, ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O concurso para o provimento do cargo de Auditor Fiscal, que ocorreu em 2012, não foi para áreas específicas, sendo exigido apenas possuir Ensino Superior, de onde se tem auditores formados nas mais diversas áreas de conhecimento como Educação Física, Biologia, Matemática, Informática, entre outras. O que exigiu mais treinamentos e estudos sobre a área tributária antes de se começar o efetivo trabalho de fiscalização.

Não há como discutir que a tardia nomeação dos auditores, sendo que as últimas convocações ocorreram no final de 2015, prejudicou um pouco os resultados obtidos na pesquisa, uma vez que não há tempo hábil para se perceber o retorno do trabalho fiscal dos auditores.

Com o grande aumento das ações fiscais que foi possível observar após a reestruturação no departamento de Fiscalização Tributária, é esperado que haverá o retorno dessas ações em forma de incremento da receita municipal.

Sugere-se que outros estudos sejam realizados sobre a importância de se investir em Fiscalização Tributária, haja vista a Constituição Federal já aponta a importância e

necessidade dos municípios possuírem uma Administração Tributária eficiente na arrecadação da receita própria municipal, sem ficar dependendo dos repasses e transferências feitas pela União e Estados para financiar seus programas e projetos.

REFERÊNCIAS

ABRANSON, M.; MEANS, G. E. **E-government 2001 — IBM endowment for the business of government**. Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

AGUNE, R.; CARLOS, J. **Governo eletrônico e novos processos de trabalho**. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2005.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. Ed. São Paulo: Método, 2011.

BARRETO, A. F. **ISS na constituição e na lei**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma da nova gestão pública**: agora na agenda da América Latina, no entanto... Revista do Serviço Público, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

BRUYNE, P. de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais:** os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DERZI, M. in BALEEIRO, A. **Limitações constitucionais ao poder de tributar** . Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DÓRIA, A. R. S. **Direito Constitucional Tributário e 'due processo of law'**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FABRETTI, L. C. **Direito Tributário Aplicado: Impostos e Contribuições das Empresas**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.
GODOY, A. S. **A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n. 4, p.65-71, jul./ago. 1995A.

KALDOR, N. **Tributação e Desenvolvimento Econômico.** Revista Brasileira de Economia, Fundação Getúlio Vargas, ano 11, nº 1, março 1957.

LACOMBE, A. L. M. **Princípios constitucionais tributários**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MACHADO, H. de B. **Curso de Direito Tributário**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARCHANT, Diego A . C. & MARTINELLI, Luis F. S. A Internet a serviço do Fisco em: O direito na era virtual. Lacaz martins, Halembeck, Pereira Neto, Gurevich & Schoueri Advogados. São Paulo, 2000.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MELO, J. E. S. **Contribuições Sociais no Sistema Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, J. M. D. de. **Capacidade Contributiva: Conteúdo e Eficácia do Princípio**. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de Metodologia Científica.** São Paulo: Pioneira, 1999.

POMPERMAIER, C. R. F. Carreira do auditor tributário municipal e legitimidade do crédito tributário. Revista Jus Navigandi, Terezina, 02 fev 2011. Disponivel em: <https://jus.com.br/artigos/18401>. Acesso em: 25 abr 2018.

RAYMUNDO, A. L.; BEZERRA, J. K. S. **Os princípios constitucionais em matéria tributária e sua importância.** 2009. disponível em http://www.mp.m.gov.br/artigos, acesso em 15 de junho de 2015.

SANTOS, G. A. G. dos. **Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT**. 2008. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2913.pdf> Acesso em: 25 de abril 2018.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. UFSC, Florianópolis, 2000.

SANTOS, Coriolano Aurélio de Almeida Camargo. In: Encontro Nacional: Nota Fiscal Eletrônica, 3., 2007, São Paulo. **Seminários**... São Paulo: Canal Executivo, 2007.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, n. 7, p. 79-88, 2002.

ANEXO

COLETA DE DADOS PARA O TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PÚBLICO ALVO: SERVIDORES DA ARRECADAÇÃO/FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

1) Qual o seu cargo?

2) Quanto tempo é servidor na Fiscalização Tributária?

3) Qual sua opinião em relação à estrutura física do departamento de Fiscalização Tributária?

4) Qual sua opinião em relação à quantidade de funcionários do departamento de Fiscalização Tributária?

5) Em sua opinião, as mudanças que ocorreram (e vem ocorrendo) no departamento de fiscalização, como sistema, funcionários, legislação, entre outras, resultaram em vantagens ou desvantagens para o município? Aponte algumas.

6) Onde se reflete de forma mais efetiva as modificações ocorridas no departamento no último ano?

7) Você como servidor percebe preocupação da gestão municipal com o departamento de Fiscalização Tributária? Justifique.

IMPLEMENTAÇÃO DO PRONTUÁRIO ELETRÔNICO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GRAVATAÍ/RS

Raquel Cruz Silvestrin[1]
Dr. Samuel Vinícius Bonato[2]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo explicitar uma experiência de implementação do uso do Prontuário Eletrônico do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como ferramenta eletrônica para armazenamento de dados gerados através do acompanhamento de famílias e indivíduos realizado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) de Gravataí/RS. A pesquisa que gerou o presente artigo teve a seguinte problemática de investigação: Como pode ser implementado o Prontuário Eletrônico do SUAS nos serviços da Política Pública de Assistência Social em Gravataí/RS? Para realizar a pesquisa foi utilizado o método qualitativo, e a mesma foi delineada a partir de um experimento de campo, no qual construiu-se um método piloto de capacitação para uso da ferramenta eletrônica do Prontuário SUAS. Validou-se o referido método de capacitação e, após, construiu-se um Plano de Capacitação para implementação do Prontuário Eletrônico do SUAS nos CRAS e CREAS de Gravataí/RS. Participaram da pesquisa 10 profissionais de nível superior, dentre eles, coordenadores dos CRAS e CREAS de Gravataí e responsáveis pelo acompanhamento de indivíduos e famílias, o que é feito através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Palavras-chave: prontuário eletrônico e capacitação

[1] Pós-graduanda do curso de Especialização de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande - FURG através da Universidade Aberta do Brasil – UAB do Polo de Santo Antônio da Patrulha/RS
[2] Doutor em Engenharia de Produções pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Professor Pesquisador na Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

ABSTRACT

This article aims to explain an experience of implementation of the use of the Electronic Handbook of the Unique System of Social Assistance (SUAS) as an electronic instrument for the data storing generated through the accompaniment of families and individuals accomplished in the Social Assistance Reference Centers (CRAS) and Specialized Reference Center for Social Assistance (CREAS) of Gravataí/RS. The research that generated this article had the following research problem: How can the Electronic Handbook of SUAS be implemented in the Public Policy services of Social Assistance in Gravataí/RS? In order to accomplish the research, the qualitative method was used, and it was delineated from a field experiment, in which a pilot training method was developed for the use of the electronic instrument of SUAS. This training method was validated and, afterwards, a Training Plan was developed for the implementation of SUAS Electronic Handbook in CRAS and CREAS of Gravataí/RS. Ten higher level professionals, among them, coordinators of CRAS and CREAS of Gravataí and responsible for the accompaniment of individuals and families participated, which is done through the Service of Protection and Integral Assistance to the Family (PAIF) and Service of Protection and Specialized Assistance to Families and Individuals (PAEFI).

Keywords: electronic handbook and training

1. INTRODUÇÃO

A Política Social de Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, passou a constituir a seguridade social brasileira a partir da Constituição Federal de 1988. Após a inserção da Assistência Social na condição de política pública, materializada nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, outras legislações vieram fortalecê-la, como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Uma parte importante da Política de Assistência Social, explicitada na LOAS, na PNAS e no SUAS é a Vigilância Socioassistencial, a qual deve ser implantada, estruturada e estar ativa a nível municipal, estadual e federal. Um

documento que a expõe e a esmiúça são as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, documento produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Segundo as referidas Orientações Técnicas

> A Vigilância Socioassistencial deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas: a) sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; b) sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso. (MDS, 2008, p.9)

A Vigilância Socioassistencial se organiza a partir de dois eixos: a *vigilância de riscos e vulnerabilidades* e a *vigilância sobre os padrões dos serviços*. Como parte do escopo da *vigilância de riscos e vulnerabilidades* está o Prontuário SUAS, que é "um instrumento que promove a "Organização, Estruturação e Padronização de Informações" nas unidades de CRAS e CREAS" (MDS, 2008, p.35).

O Prontuário SUAS foi inicialmente disponibilizado aos municípios de forma física, em papel. O município de Gravataí/RS recebeu exemplares do mesmo, os quais foram divididos, para utilização, entre os CRAS[3] e CREAS[4] da cidade. O MDS tinha planos de também disponibilizá-lo de forma eletrônica, o que ocorreu, sendo possível aos municípios acessá-lo através do sistema próprio do Prontuário Eletrônico do SUAS.

Diante disso, o projeto que deu origem a este artigo teve o seguinte problema de pesquisa: Como pode ser implementado o Prontuário Eletrônico do SUAS nos serviços da Política Pública de Assistência Social em Gravataí/RS? A partir dessa problemática, o projeto de pesquisa teve como objetivo geral *Implementar o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS nos CRAS e CREAS de Gravataí/RS* e como objetivos específicos: *Engajar profissionais dos CRAS e CREAS no uso do Prontuário Eletrônico do SUAS através de método piloto de capacitação*; *Validar o método de capacitação construído e aplicado com o objetivo do engajamento dos profissionais dos CRAS e CREAS no uso da ferramenta eletrônica do Prontuário SUAS;* e, *Planejar um plano de*

[3] Atualmente Gravataí/RS conta com 4 CRAS.
[4] Atualmente Gravataí/RS conta com 1 CREAS.

capacitação para implementação do Prontuário Eletrônico do SUAS nos CRAS e CREAS de Gravataí/RS.

2. IMPLEMENTAÇÃO DE PRONTUÁRIOS ELETRÔNICOS E CAPACITAÇÃO

O presente artigo é fruto de uma pesquisa que teve como tema a *Implementação do uso de prontuário eletrônico para armazenamento de dados das famílias e indivíduos acompanhados pelos serviços da Política Pública de Assistência Social de Gravataí/RS.* As categorias de análise do referido projeto consideradas para a construção do referencial teórico foram *prontuário eletrônico* e *capacitação*. Esses descritores foram pesquisados em textos que os abordavam e colocavam em evidência a importância do estudo proposto.

Atualmente, a Política Pública de Assistência Social conta com o Prontuário do SUAS, o qual foi lançado, inicialmente, na versão física e após na versão eletrônica. O MDS, ao referir-se ao Prontuário do SUAS, em sua versão física, o define da seguinte forma:

> O Prontuário SUAS é um instrumental técnico que visa auxiliar o trabalho dos profissionais, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social com as famílias e registrando o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar. Assim, o Prontuário SUAS tem como objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar nos CRAS e CREAS. (MDS, 2008, p. 34)

O Prontuário Eletrônico do SUAS está em fase de implementação nos municípios brasileiros e, segundo o MDS, o mesmo é uma “ferramenta que permite o registro de características e de ações realizadas pelos CRAS e CREAS no atendimento a famílias e indivíduos” (MDS, p. 03, 2017) e destaca que

> Nele é possível o registro dos atendimentos/acompanhamentos às famílias do SUAS, por meio da busca do usuário pelo nome, pelo ano ou data de nascimento ou ainda pelo NIS (Número de Identificação Social), qualificando neste modo, as informações que anteriormente eram consolidadas apenas na perspectiva quantitativa no Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS e CREAS. (MDS, p. 03, 2017)

A Portaria n°143 da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que dispõe acerca do Prontuário Eletrônico do SUAS e dá outras providências foi publicada no Diário Oficial em 08 de agosto de 2017. Como forma de

auxiliar no uso do prontuário, o MDS lançou em outubro de 2017 um texto de orientações para o seu preenchimento[5]. O texto de orientações destaca que o Prontuário do SUAS em sua versão física é mais completo do que o Prontuário do SUAS em sua versão eletrônica, porém destaca que gradativamente estão sendo inseridas novas funcionalidades ao mesmo que possibilitarão novos registros de informação. Entre as vantagens destacadas no texto de orientações sobre o uso do Prontuário Eletrônico está a possibilidade de *identificar o motivo pelo qual a família procura a Unidade*, *o acesso às informações do Cadastro Único, Programa Bolsa Família e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* e a *realização de Referência e Contrarreferência entre CRAS e CREAS*. Cabe destacar que atualmente o MDS disponibiliza em seu Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) vários cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD) e tutoriais, sendo que um desses tutoriais é sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS, o qual possui como um de seus objetivos apresentar o referido prontuário aos gestores e técnicos municipais, distritais e estaduais da Assistência Social.

Ao realizar pesquisa bibliográfica sobre implementações de Prontuários Eletrônicos, foram localizados artigos com experiências de implantações[6] na área da Saúde; porém, na área da Assistência Social não foram localizados. Mesmo as experiências localizadas sendo da área da Saúde, as mesmas serviram como fonte de informações para o que o projeto se propunha a pesquisar.

Canêo e Rondina (2014) ao exporem a experiência de implantação de um Prontuário Eletrônico do Paciente (PEP) na área da saúde destacaram como pontos positivos a atualização das informações contidas no prontuário, onde e quando o médico precisar; a legibilidade, exatidão e confiabilidade dos dados armazenados no prontuário e ainda destacaram que as ferramentas que o acompanham reduzem a possibilidade de erro. Os referidos atores, porém, também destacam que o avanço dessa tecnologia exige um investimento alto por parte das instituições de saúde, assim como uma educação paralela dos

[5] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Prontuário Eletrônico: orientações para o preenchimento. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Prontuário-eletrônico-do-SUAS-versão-2.1-outubro_2017.pdf. Acesso em 02 abr. 2018.

[6] As experiências localizadas não se referem a implementações e sim a implantações. Quanto as duas terminologias, as mesmas possuem diferenças. “Implantar tem o sentido de iniciar, enquanto implementar significa pôr em prática ou desenvolver”. Tal conceito está disponível em < https://www.significados.com.br/implementacao/> Acesso em: 14 abr. 2018.

profissionais de saúde e um estudo destinado a melhorar as práticas de registro. Tais afirmações trazem a reflexão de que além dos benefícios que podem ser gerados através do prontuários eletrônicos, há também um alto investimento a ser feito, o que pode ser exemplificado pela necessidade de computadores conectados a internet para acesso ao prontuário para uso de todos os profissionais que o alimentarão e da realização de capacitação para uso da ferramenta.

Canêo e Rondina (2014) realizaram sua pesquisa a partir de doze relatos de experiências de implantação de prontuários eletrônicos em instituições de saúde brasileiras, onde buscaram identificar os benefícios e dificuldades comuns enfrentadas no contexto de adoção do PEP. A partir da pesquisa chegaram a algumas conclusões.

> Como principais vantagens da adoção de um sistema informatizado de registros foram citadas: o acesso rápido ao histórico do paciente, a facilidade na consulta de dado em atendimentos futuros, a redução no tempo de atendimento, a melhoria no controle e planejamento hospitalar e a melhoria na qualidade do atendimento. Por outro lado, a única desvantagem citada por mais de 50% dos estudos selecionados foi a resistência dos profissionais da saúde quanto ao uso de novas tecnologias, o que se deve, normalmente, à falta de domínio de informática dos usuários. Isso mostra que a implantação de um sistema eletrônico de registros, após certo período de adaptação, traz mais benefícios que prejuízos à equipe de saúde e aos próprios pacientes.
> Assim, pode-se concluir que o sucesso ou fracasso na implantação de um sistema de prontuários eletrônico está condicionado, diretamente, ao treinamento intenso e adequado da equipe e à sua participação nas diversas etapas que precedem a implantação do sistema e à familiaridade dos usuários com o sistema implantado. (Canêo e Rondina, 2014, p. 69)

A pesquisa citada traz a conhecimento benefícios da adoção de um sistema informatizado de registros e o número destes benefícios que são maiores do que do número das desvantagens, também publicizadas. Outro ponto pertinente a se refletir a partir dessa pesquisa é o fato de o sucesso ou fracasso da implantação do prontuário eletrônico estar condicionado ao treinamento da equipe que o utilizará.

Mourão e Ramos, em artigo por eles publicado, buscaram apresentar os resultados referentes aos impactos causados pelo PEP sobre o trabalho dos profissionais de saúde de Belo Horizonte e as possíveis causas destes impactos. Cabe destacar, conforme por eles informado, que Belo Horizonte foi

o primeiro município do país a utilizar a experiência inovadora da tecnologia do prontuário eletrônico, que integra toda a rede de saúde ligada ao Sistema Único de Saúde (SUS). Nas conclusões da pesquisa os autores destacam alguns impactos positivos e negativos causados pelo PEP.

> Através da análise das declarações dos profissionais de saúde, foi possível perceber que, embora estes relatem alguns impactos negativos sobre o seu trabalho, como o aumento do tempo de atendimento e o possível comprometimento da relação médico-paciente, a maioria dos profissionais acredita que o PEP melhora o acesso e a qualidade das informações, organiza as tarefas e facilita o monitoramento do paciente, levando, desta forma, à uma melhor qualidade na assistência prestada ao indivíduo. (Mourão e Ramos, p.13)

A partir das conclusões feitas por Mourão e Ramos, conforme acima, os impactos positivos da implantação do PEP foram superiores aos impactos negativos, levando à uma melhor qualidade na assistência prestada ao indivíduo.

Jenal e Évora (2012) realizaram um estudo que objetivava identificar as evidências disponíveis na literatura sobre a implantação de prontuário eletrônico de paciente no período de 2005 a 2011. A partir do referido estudo as autoras chegaram às conclusões citadas a seguir:

> Vários artigos apresentaram as vantagens e desvantagens do uso do Prontuário Eletrônico do Paciente bem como a importância de sua implantação em instituições hospitalares. Outros estudos discutiram aspectos importantes como a resistência dos profissionais de saúde frente ao uso do Prontuário Eletrônico. Evidencia-se, na exploração da temática, o despreparo dos profissionais da saúde, em relação à implantação do prontuário eletrônico, comportamento que interfere, diretamente, na aceitação de mudanças que esta ação exige. Observa-se que o sucesso ou fracasso está intimamente ligado ao envolvimento dos usuários no planejamento e nas diversas fases de implantação do sistema. Chama atenção também a preocupação que o uso da informática não deve eliminar o contato com o paciente. (Jenal e Évora, 2012, p. 180)

Com base no citado acima, pode-se perceber a influência que a resistência dos profissionais têm sobre a implantação do uso de Prontuário Eletrônico e como o envolvimento dos usuários no planejamento e nas diversas fases de implantação do sistema está intimamente ligado ao seu sucesso ou fracasso.

Como já compreendido nas pesquisas citadas, a capacitação é um ponto essencial no que se refere a implantação de um prontuário eletrônico. O MDS, em sua publicação *Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial,* (2011) traz a importância de uma política de capacitação.

> A existência de mais de 500 mil trabalhadores nas hostes da Assistência Social nos leva a reconhecer que estamos diante de um dilema: ou desenvolvemos uma política de capacitação, com base nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade para aprimorar as conquistas e expandi-las ainda mais, ou, perdemos a batalha pela busca do aprimoramento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços, pondo em risco toda essa construção compartilhada. (MDS, 2011, p.160)

O MDS, como citado, relaciona a capacitação à qualidade dos serviços prestados na Política de Assistência Social e ainda destaca que "é mister zelar pela qualidade dos serviços prestados, bem como promover os meios de melhor informar os direitos dos usuários" (MDS, 2011, p.165). Quanto ao aspecto relacionado a informar da melhor maneira os direitos dos usuários cabe citar que o Prontuário Eletrônico do SUAS armazena dados das famílias e indivíduos nele inseridos sobre os benefícios que possui e os serviços socioassistenciais os quais estão inseridos, o que é possível devido ao Prontuário realizar frequentemente cruzamento de dados com outros sistemas informatizados do MDS. Essa informação sobre o Prontuário, por exemplo, poderá chegar ao profissional do CRAS e CREAS através de capacitação, podendo qualificar os serviços prestados e melhorar a prestação de informações sobre os direitos dos usuários.

Veiga, Leite e Duarte (2005) trazem uma definição para capacitação.

> [...] capacitação significa uma formação contínua que se dá após a formação inicial, tendo em vista a adequação dos conhecimentos existentes às exigências da atividade profissional, por meio do aperfeiçoamento do saber e das técnicas e atitudes necessárias ao exercício da profissão, de forma a assegurar a eficácia na formação dos alunos. Trata-se de uma definição baseada nas contribuições de autores como Marin (1995), Candau (1997), Nascimento (2000) e Santos (1998). (VEIGA, LEITE, DUARTE, 2005, p.150)

As autoras relacionam a capacitação ao aperfeiçoamento do saber e das técnicas e atitudes necessárias ao exercício da profissão, porém, com relação a implementação de um prontuário eletrônico, para alguns profissionais ainda

sem o habito de utilizar esse tipo de ferramenta, pode-se dizer que a capacitação estaria relacionada a apreender novos saberes e técnicas e atitudes necessárias ao exercício profissional em um mundo cada vez mais informatizado e digitalizado.

O MDS (2011) destaca a troca de saberes, a produção e disseminação de conhecimentos.

> A gestão do trabalho no SUAS deve estabelecer estratégias alicerçadas na atuação em equipe, sempre na perspectiva de troca de saberes, na produção e disseminação de conhecimentos produzidos no "miúdo" do trabalho social. Cada categoria profissional precisa estar consciente e imbuída do seu papel na política pública de assistência social e, mais especificamente, no interior do SUAS. Um elemento estratégico é a capacitação permanente das equipes de referência dos CRAS e CREAS [...]. (MDS, 2011, p. 165)

Mais uma vez a capacitação permanente é destaca pelo MDS como um elemento estratégico. E, com ênfase na capacitação, que foi construída uma metodologia estratégica para a pesquisa que buscava a implementação do uso do Prontuário Eletrônico do SUAS nos CRAS e CREAS de Gravataí/RS.

3. METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa em foco neste artigo foi utilizado o método qualitativo e a mesma foi delineada a partir de um experimento de campo.

A pesquisa teve como seu primeiro objetivo específico *Engajar profissionais dos CRAS e CREAS no uso do Prontuário Eletrônico do SUAS através de método piloto de capacitação,* e de forma a alcançá-lo foi definida uma metodologia a qual contemplou as etapas a seguir:

Quadro 1 – Engajamento dos profissionais no uso do Prontuário Eletrônico do SUAS

ETAPA	DATA	DESCRIÇÃO
Autocapacitação da proponente da pesquisa no uso do Prontuário Eletrônico do SUAS.	23/03/2018 e 26/03/2018	A proponente do projeto se autocapacitou através da participação no tutorial do Prontuário Eletrônico do SUAS ofertado pelo MDS na modalidade EaD.

Definição de aspectos do conhecimento obtidos no tutorial do MDS, a serem transferidos em capacitação para os CRAS e CREAS.	27/03/2018	Foram definidos aspectos relevantes do conhecimento obtidos no tutorial do MDS, a serem transferidos em capacitação aos profissionais dos CRAS e CREAS.
Comunicação da proposta de capacitação sobre o Prontuário Eletrônico do SUAS ao Secretário de Assistência Social de Gravataí/RS.	27/03/2018	A proposta de capacitação sobre o Prontuário Eletrônico do SUAS foi comunicada ao Secretário de Assistência Social de Gravataí/RS.
Organização da capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS.	28/03/2018	Foi organizada uma capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS.
Contato com as coordenações dos CRAS e CREAS para realização de convite para participação na capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS e solicitação para que fosse trazido à capacitação um prontuário físico de uma família e/ou indivíduo acompanhados em cada CRAS e CREAS.	28/03/2018	Foram convidados para a capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS dois profissionais de cada CRAS e CREAS, sendo esses: o coordenador e um profissional de nível superior que trabalha diretamente no acompanhamento de famílias e indivíduos. Os coordenadores foram chamados para a capacitação com o objetivo de os mesmos auxiliarem sua equipe no preenchimento do Prontuário Eletrônico do SUAS, quando necessário, e motivá-la a alimentá-lo. Foi solicitado aos coordenadores para que trouxessem pelo menos um prontuário físico de uma família e/ou indivíduo que se encontrasse em acompanhamento no CRAS ou CREAS para que durante a capacitação se efetivasse a inclusão de um acompanhamento no Prontuário Eletrônico do SUAS.
Realização do primeiro encontro de capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS	09/04/2018	O primeiro encontro de capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS ocorreu na sala do setor da Vigilância Socioassistencial. Para o mesmo foram necessários notebook, data-show e internet. Nesse primeiro encontro se fizeram presentes 6 profissionais. Sendo esses, a coordenação do CRAS Barnabé, a assistente social do CRAS São Judas Tadeu, a psicóloga e a assistente social do CRAS Centro e a assistente social e coordenadora do CRAS Barro Vermelho. Inicialmente foi refletido com os participantes os possíveis benefícios da ferramenta eletrônica a ser apresentada, assim como as possíveis dificuldades relacionadas ao seu uso. Foi disponibilizada aos participantes uma pasta que continha a Portaria n°143 da SNAS que dispõe acerca do Prontuário Eletrônico do SUAS e dá outras providências e o caderno de orientações para o preenchimento do Prontuário Eletrônico do SUAS, construído pelo MDS. Foi mostrado o site onde se acessa os cursos EaD do MDS, e orientado aos participantes sobre onde está disponível o tutorial do Prontuário Eletrônico na referida página. Após, os participantes foram orientados sobre qual a página onde acessar o Prontuário Eletrônico do SUAS. Durante o encontro de capacitação foram encaminhadas aos participantes presentes senhas de acesso para o sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS.
Realização do segundo encontro de capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS	16/04/2018	No segundo encontro de capacitação fizeram-se presentes a psicóloga e a coordenadora do CRAS Barnabé, a assistente social e a coordenadora do CRAS São Judas Tadeu, a assistente social, a psicóloga e a coordenadora do CRAS Centro. Neste encontro foi inserido no Prontuário Eletrônico do

		SUAS um acompanhamento realizado através do PAIF do CRAS Centro já com a utilização da senha de uma das profissionais do CRAS. Ao final do segundo encontro os participantes avaliaram o Prontuário Eletrônico do SUAS a partir do conhecimento que obtiveram nos encontros de capacitação. Ao final da capacitação os profissionais presentes foram incentivados a passarem a utilizar o Prontuário Eletrônico do SUAS.
Recuperação do conteúdo estudado no segundo encontro de capacitação sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS.	18/04/2018	O 3° encontro de capacitação ocorreu apenas com duas assistentes sociais do CRAS Barro Vermelho, sendo recuperado o conteúdo da capacitação estudado no 2° encontro, devido as profissionais do CRAS Barro Vermelho não terem tido condições de participar do mesmo.

Fonte: Autor

Para o alcance do segundo objetivo do projeto que é *Validar o método de capacitação construído e aplicado com o objetivo do engajamento dos profissionais dos CRAS e CREAS no uso da ferramenta Eletrônica do Prontuário SUAS,* e de forma a alcançá-lo foi definida uma metodologia a qual contemplou a etapa abaixo:

Quadro 2 – Validação do Método de Capacitação Piloto

ETAPA	DATA	DESCRIÇÃO
Realização de avaliação da capacitação	19/04/2018 23/04/2018 25/04/2018	A avaliação do método de capacitação piloto ocorreu através da observação do uso do Prontuário Eletrônico do SUAS pelos profissionais que acompanham famílias e/ou indivíduos nos CRAS e CREAS. A avaliação feita pela pesquisadora serviu para identificar se a capacitação auxiliou os profissionais a terem o conhecimento necessário para acessar e alimentar o sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS. Enquanto os profissionais acessaram individualmente o sistema do Prontuário Eletrônico e o alimentaram com um acompanhamento pelo PAIF a pesquisadora observou e avaliou[7] guiada por dois pontos, sendo um deles *o conhecimento sobre onde e como acessar o sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS* e o outro *a facilidade em alimentar dados no sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS.* Em ambas as questões a avaliação foi feita a partir das seguintes opções: péssimo, ruim, regular, bom e ótimo. Foram avaliados apenas o conhecimento sobre o acesso ao sistema e sobre como alimentá-lo dos profissionais que acompanham famílias nos CRAS e CREAS, não sendo avaliado o conhecimento do coordenador, pois o mesmo por não acompanhar famílias e indivíduos não alimenta o sistema, não sendo possível observar sua utilização. Como já dito, os coordenadores foram chamados para a capacitação com o objetivo de os mesmos auxiliarem sua equipe no preenchimento do Prontuário Eletrônico do SUAS, quando necessário, e motivá-la a alimentá-lo. Participaram da avaliação 6 profissionais de nível superior dos 4 CRAS de Gravataí/RS que acompanham famílias através do PAIF.

Fonte: Autor

[7] O roteiro utilizado para a realização da avaliação a fim de validar o método de capacitação piloto está no APÊNDICE 1.

Cabe afirmar que o objetivo da avaliação realizada não era avaliar o profissional que estaria acessando e alimentando o sistema e sim avaliar se o método de capacitação foi eficaz para o alcance de seu objetivo e, assim sendo, poder ser validado e ser construído posteriormente um Plano de Capacitação que contemple o restante dos profissionais dos CRAS e CREAS para a implementação do Prontuário Eletrônico do SUAS.

O método de capacitação foi validado e, após sua validação, buscou-se alcançar o terceiro objetivo da pesquisa que era *Planejar um plano de capacitação para implementação do Prontuário Eletrônico do SUAS nos CRAS e CREAS de Gravataí/RS,* o que foi feito através de uma metodologia que contempla a construção de um plano de capacitação do uso da ferramenta eletrônica do Prontuário SUAS que abranja o restante da equipe de profissionais de nível superior dos CRAS e CREAS que atuam no acompanhamento de famílias e indivíduos através do PAIF e PAEFI.

A baixo está descrito o Plano de Capacitação para a implementação do Prontuário Eletrônico do SUAS. Vale destacar que como feito no método de capacitação teste, será solicitado aos participantes para que tragam pelo menos um prontuário físico de uma família e/ou indivíduo que se encontre em acompanhamento no CRAS ou CREAS para que durante a capacitação se efetive a inclusão de um acompanhamento no Prontuário Eletrônico do SUAS. Os encontros de capacitação ocorrerão na sala do setor da Vigilância Socioassistencial no turno da manhã. Para o mesmo serão necessários notebook, data-show e internet.

Quadro 3: Plano de Capacitação para implementação do Prontuário Eletrônico do SUAS em Gravataí/RS

DATAS	CONTEÚDO	QUEM SE CAPACITARÁ?
10/05/2018 e 18/05/2018	Será refletido com os participantes os possíveis benefícios da ferramenta eletrônica a ser apresentada, assim como as possíveis dificuldades relacionadas ao seu uso. Será disponibilizada aos participantes uma pasta contendo a Portaria n°143 da SNAS que dispõe acerca do Prontuário Eletrônico do SUAS e dá outras providências e o caderno de orientações para o preenchimento do Prontuário Eletrônico do SUAS, construído pelo MDS. Será mostrado no site do MDS os seus cursos EaD e como se dá o acesso a eles, e orientado aos participantes sobre onde está disponível o tutorial do Prontuário Eletrônico na referida página. Após, os participantes serão orientados sobre qual a página onde acessar o Prontuário Eletrônico do SUAS. Durante o encontro de capacitação serão encaminhadas aos participantes presentes senhas de acesso para o sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS. Será inserido no Prontuário Eletrônico do SUAS um ou mais acompanhamentos realizados através do PAIF e PAEFI, já com a utilização da senha de uma dos profissionais do CRAS e/ou CREAS. Ao final do segundo encontro os participantes avaliarão o Prontuário Eletrônico do SUAS a partir do conhecimento que obtiveram nos encontros de capacitação. Ao final da capacitação os profissionais presentes serão incentivados a passarem a utilizar o Prontuário Eletrônico do SUAS.	1 profissional de nível superior que acompanham famílias e indivíduos no CRAS Barnabé através do PAIF 2 profissionais de nível superior que acompanham famílias e indivíduos no CRAS São Judas Tadeu através do PAIF e o coordenador do equipamento público. 6 profissionais de nível superior que acompanham famílias e indivíduos através no CREAS através do SEAPI e o coordenador do equipamento público.

Fonte: Autor

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quanto aos resultados pertinentes ao primeiro objetivo da pesquisa que diz respeito ao *Engajamento dos profissionais no uso do Prontuário Eletrônico do SUAS* é possível afirmar que o mesmo foi alcançado em parte, o que pode percebido através dos seguintes pontos: o conhecimento adquirido pela pesquisadora através de autocapacitação afim de socializar o conhecimento; o acordo do Secretário de Assistência Social para realização da capacitação sobre o uso do Prontuário; a representatividade de profissionais dos 4 CRAS na participação da capacitação; as reflexões realizadas com o grupo participante quanto aos possíveis benefícios e as dificuldades no uso da ferramenta proposta; o conhecimento dividido e apreendido com e pelo grupo participante; a disponibilização de senhas de acesso ao sistema do Prontuário Eletrônico do SUA; a inserção de acompanhamento de família/indivíduo no Prontuário; a avaliação feita pelos participantes sobre o Prontuário, já em

posse de mais informações sobre o mesmo; e o incentivo ao uso da ferramenta proposta.

Refere-se que o objetivo foi alcançado em parte visto que os profissionais do CREAS não terem se feito presentes à capacitação devido a incompatibilidade de agenda, o que não permitiu engajá-los no uso do Prontuário.

Quanto aos resultados pertinentes ao segundo objetivo da pesquisa que refere-se *a Validação do Método de Capacitação Piloto* é possível afirmar que o mesmo foi alcançado. Para validação do método de capacitação a pesquisadora tinha a expectativa de não haver avaliações com resultado péssimo e ruim e obter em ambas as questões pelo menos 50% de avaliações com resultado ótimo e bom. A expectativa da pesquisadora foi alcançada, conforme exposto abaixo, sendo, assim, validado o método de capacitação:

- Referente ao *conhecimento sobre onde e como acessar o sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS,* 2 (dois) profissionais demonstraram possuir um conhecimento ótimo, 2 (dois) bom e 2 (dois) regular. As avaliações de ótimo e bom, neste quesito, totalizaram em média 66%.
- Referente à *facilidade em alimentar dados no sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS,* 4 (quatro) profissionais demonstram ter facilidade boa, 1 (um) ótima e 1 (um) regular. As avaliações de ótimo e bom, neste quesito, totalizaram em média 83%.

Tais resultados evidenciam que o método de capacitação piloto foi eficaz para o alcance de seu objetivo. Assim, foi possível o alcance do terceiro objetivo da pesquisa, a construção do Plano de Capacitação para contemplar o restante dos profissionais dos CRAS e CREAS a fim de engajá-los no uso do Prontuário Eletrônico do SUAS, e, dessa forma, o alcance do objetivo geral da pesquisa: I*mplementar o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS nos CRAS e CREAS de Gravataí/RS*

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, percebe-se cada vez mais, a necessidade de se implantar ferramentas eletrônicas on line, como o Prontuário Eletrônico do SUAS, tendo em vista a possibilidade de otimização do tempo, o armazenamento de dados de forma mais segura e o baixo custo no manuseio do mesmo, devido este ser

disponibilizado de forma gratuita aos municípios brasileiros, não onerando assim, os mesmos com contratações desnecessárias, sem contar a padronização da forma de registro das informações de acompanhamento no SUAS que o Prontuário proporciona e, ainda, a interligação do mesmo com outros sistemas de informação do SUAS, o que ocorre através da transmissão de dados a ele, permitindo o acúmulo de dados e possibilitando ao profissional que o utilizará a facilidade de acessar a um único sistema em vez de acessar a vários sistemas.

Cabe considerar ainda que todo processo de mudança costuma gerar resistências, o que também foi percebido logo no início da proposta do uso do Prontuário Eletrônico do SUAS, a qual desencadeou certa resistência por parte do secretário da pasta da Assistência Social, assim como por parte dos profissionais que o utilizariam como ferramenta, visto o município já contar com um sistema de prontuário eletrônico contratado. Após esclarecimentos informando que o uso de um dos prontuários eletrônicos não estava sujeito ao desuso do outro, sendo possível utilizar os dois sistemas simultaneamente, percebeu-se que a resistência diminuiu, apesar da preocupação ainda presente em se utilizar dois sistemas, com a justificativa de que não há tempo hábil para isso. Tal questão também foi discutida, visto que a ferramenta eletrônica apresentada foi trazida com o intuito de auxiliar no trabalho dos profissionais que acompanham famílias e indivíduos através do PAIF e PAEFI e não com o intuito de dificultar este processo. Os profissionais concluíam que cada uma dos Prontuários disponíveis trazem benefícios para o desenvolvimento do trabalho, sendo possível aproveitar os benefícios de cada um deles.

Outra questão a se considerar é que cada vez mais há oferta de venda de serviços de Prontuários Eletrônicos para as áreas das políticas públicas de Saúde e Assistência Social, sendo, por vezes, não utilizadas as ferramentas sem custo disponíveis on line.

Um fator dificultador identificado para a implementação do uso do Prontuário Eletrônico do SUAS foi a escassez de recursos físicos, como computadores disponíveis para uso pessoal de cada profissional, havendo nas salas das equipes computadores de uso compartilhado entre diversos profissionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. 2008.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para Ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioasistencial**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Prontuário Eletrônico: orientações para o preenchimento.** Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Prontuário-eletrônico-do-SUAS-versão-2.1-outubro_2017.pdf> Acesso em 02 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Prontuário Eletrônico: Orientações para o preenchimento**. 2017

Canêo, Paula Krauter. Rondina, João Marcelo. **Prontuário Eletrônico do Paciente: conhecendo as experiências de sua implantação** in Journal of Health Informatics 2014 Abril-Junho; 6(2): 67-71. Disponível em http://www.jhi-sbis.saude.ws/. Acesso em: 07 abr. 2018.

Jenal, Sabine. Évora, Yolanda Dora Martinez. **Revisão de literatura: Implantação de Prontuário Eletrônico do Paciente** in Journal of Health Informatics 2012 Outubro-Dezembro; 4(4):176-81. Disponível em http://www.jhi-sbis.saude.ws/. Acesso em: 07 abr. 2018.

Mourão, Alice Diniz. Jorge Neves**,** Tadeu de Ramos. **Impactos da Implantação do Prontuário Eletrônico do Paciente sobre o Trabalho dos Profissionais de Saúde da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.**

Disponível em https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/56_SEGET.pdf. Acesso em 07 abr. 2018.

SIGNIFICADOS. **Implementação.** Disponível em <https://www.significados.com.br/implementacao/> Acesso em: 14 abr. 2018.

Veiga, Laura da. Leite, Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira. Duarte, Vanda Catarina. **Qualificação, Competência Técnica e Inovação no Ofício Docente para a Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental.** In RAC, v. 9, n. 3, Jul./Set. 2005: 143-167.

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE AVALIAÇÃO A SER REALIZADA A PARTIR DA OBSERVAÇÃO DA PESQUISADORA

Objetivo: Validação do Método de Capacitação Piloto sobre o uso do Prontuário Eletrônico do SUAS

Identificação[8]:

CRAS: ( ) A ( ) B ( ) C ( ) D

Profissional: ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6

Data: __/__/____

Questões de avaliação:

1 – Conhecimento sobre onde e como acessar o sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS

( ) péssimo ( ) ruim ( ) regular ( ) bom ( ) ótimo

2 – Facilidade em alimentar dados no sistema do Prontuário Eletrônico do SUAS

( ) péssimo ( ) ruim ( ) regular ( ) bom ( ) ótimo

[8] Para que os CRAS e os profissionais não fossem identificados foram designadas letras e números a cada um deles, respectivamente. Não consta o CREAS, pois o mesmo não se fez presente na capacitação.

INDICADORES DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL: Ferramentas de Monitoramento e Avaliação

Rodrigo da Silva[1]

RESUMO

O presente trabalho destina-se a enaltecer a necessidade do fortalecimento do monitoramento e avaliação das atividades de macro planejamento urbano através de seu principal instrumento: O Plano Diretor Municipal. Abordaremos quanto à importância e a necessidade da aferição permanente e continuada, para que a gestão se torne profissional e eficiente, com serviços e equipamentos públicos qualificados, ágeis e de forma sustentável. Em muitos casos, o que se sente na prática, é uma grande ausência de planejamento prévio, decorrente da escassez de recursos financeiros e humanos, que nos leva para um dia a dia de "apagar incêndios", ficando o tempo perdido em manobras para atender situações pontuais, agravando a dificuldade em estancar os grandes problemas que se agigantarão perenemente. Onde os recursos financeiros são escassos, cabe conduzir com exacerbada parcimônia, elegendo diretrizes e metas conscientes, exeqüíveis e coletivas, visando sempre o bem comum e o interesse da coletividade.

Palavras-chave: Plano Diretor Municipal, Avaliação Plano Diretor, Monitoramento Plano Diretor

[1] Servidor público do Município de Rolante/RS, graduado em Gestão Pública pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra), especialista em Micropolítica da Gestão e Trabalho em Saúde pela Universidade Federal Fluminense/RJ.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo identificar alguns indicadores de implementação, monitoramento e de avaliação de um Plano Diretor Municipal, a fim de subsidiar a implantação de ferramentas que possibilitem o aprimoramento da gestão pública municipal, bem como o acompanhamento permanente pela comunidade dos resultados das ações de governo.

Como base de estudo caso trataremos do Plano Diretor vigente no Município de Rolante, situado na região metropolitana de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. Conforme dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), conta com uma População de 19.485 habitantes, em uma área de 295,637 km^2, tendo sido instalado em 28/02/1955.A área econômica é dominada pelo setor de serviços, seguida da indústria e da agropecuária.

O primeiro registro de Plano Diretor que temos no Município foi anterior a Constituição Federal de 1988: trata-se da Lei Municipal nº 402, de 14/09/1982**,** que trazia na sua ementa "APROVA O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE ROLANTE - RS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". O mesmo trazia em seu §1°, Art. 1º, o objetivo do diploma: "O Plano Diretor visa propiciar melhores condições urbanas para a plena realização das funções de habitar, trabalhar, recrear e circular", trazendo ainda diretrizes para tal intento, elucubrando quanto do Sistema Viário, do Zoneamento, do Loteamento e da Edificação.

O segundo Plano Diretor do Município de Rolante foi instituído pela Lei Municipal nº 2.142, de 01 de novembro de 2006, atendendo premissa de cumprimento de prazos fixados pelo Estatuto das Cidades, não havendo grande mobilização popular na sua construção. O mesmo baliza regramentos quanto da ocupação, do uso de solo e zoneamento do Município, contudo não possui mapeamento destas zonas, o que impossibilitou sua aplicabilidade neste mister.

O terceiro e vigente plano é promulgado pela Lei Municipal n° 3.949, de 21 de dezembro de 2016**.**

Como visto, há um histórico latente de descontinuidade nas ações de governo. Assim impera a necessidade do fortalecimento do monitoramento e avaliação das atividades de macro planejamento urbano através de seu principal instrumento: O Plano Diretor Municipal.

Assim, tendo por foco subsidiar a implementação de ferramentas que possibilitem o aprimoramento da gestão pública municipal, a pergunta a ser respondida neste estudo é: até que ponto o desenvolvimento de indicadores de implementação e de avaliação de um Plano Diretor municipal podem auxiliar a gestão pública municipal?

Dessa forma esse estudo tem por objetivo **identificar alguns indicadores de implementação, monitoramento e de avaliação de um Plano Diretor Municipal**.

Tal medida visa subsidiar a implantação de ferramentas que possibilitem o aprimoramento da gestão pública municipal, bem como o acompanhamento permanente pela comunidade dos resultados das ações de governo, tornando tangível a consecução das diretrizes solicitadas pela coletividade, materializadas no Plano Diretor.

Desta sorte, o presente artigo está dividido em quatro partes, sendo esta a primeira - introdução, a segunda o referencial teórico, onde discorre-se a legislação correlata quanto a obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal pela legislação pátria vigente, passando a seção de análise de planejamento municipal e convergências de planejamento e indicadores, passando pela análise dos diferentes planos e instrumentos de planejamento, especialmente quanto a sua temporalidade, findando nas considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Plano Diretor alicerça-se na Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988, que trouxe a premissa de garantia do bem-estar de seus habitantes, através do ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A regulamentação da Carta Magna, deu-se através da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, aclamada Estatuto da Cidade, que Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Quanto ao tema a ser abordado:

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

A obrigação da implementação do Plano Diretor deslinda do art. 41 desta lei, sendo impositiva em seis casos, enquadrando-se Rolante em dois destes incisos (mais de vinte mil habitantes, e/ou pertencentes a regiões metropolitanas).

No mesmo diapasão a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, incita que a política de desenvolvimento regional, consoante a ordem econômica, objetiva promover: “a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável”. No mesmo nível, a Lei Estadual nº 10.116/1994, trata da matéria: “A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades e núcleos urbanos em geral”.

Desta forma, em 2006 o Município foi impelido a elaborar Plano Diretor para cumprir o avençado na legislação federal, havendo contudo, lapso legislativo que macularia a Lei que instituiu o Plano Diretor daquele ano - restando inexistente a definição do zoneamento e dos limites entre distritos, ausente descritivo ou mapas.

Corroborando com a alínea “h” do Inciso III, do art. 4º do Estatuto das Cidades, cria o Município, com foco príncipe no desenvolvimento econômico e social, visando a Coordenação, implementação e estabelecimento do Planejamento estratégico do Município, surge a Lei Municipal n° 3.693, de 17 de junho de 2015, que “CRIA O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DE ROLANTE - DEL ROLANTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Conforme a cientista política Elis Radmann, o Desenvolvimento Econômico Local (DEL), trata-se de uma metodologia concebida na cidade de Essen na Alemanha, trazida para o Brasil em parceria com o Banco Mundial e “objetiva a implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local que possam nortear o desenvolvimento de uma cidade a longo prazo.” (RADMANN, 2016).

Da mesma sorte SANFELICE, 2016, discorre o que seria desejável para grandes cidades: “Não se trataria, entretanto, de atrair investidores exógenos através da concessão de incentivos, mas de identificar os recursos latentes de uma região e potencializar sua mobilização através do incentivo à cooperação entre os agentes locais”.

Almeja em sua essência traçar metas para os vindouros vinte anos, perpassando os Planos Plurianuais do Período, atingindo planejamento com lume até 2035, trazendo como metas as condições abaixo:

Figura 1 - Mapa Estratégico do Conselho DEL (Fonte: Conselho DEL – 2017)



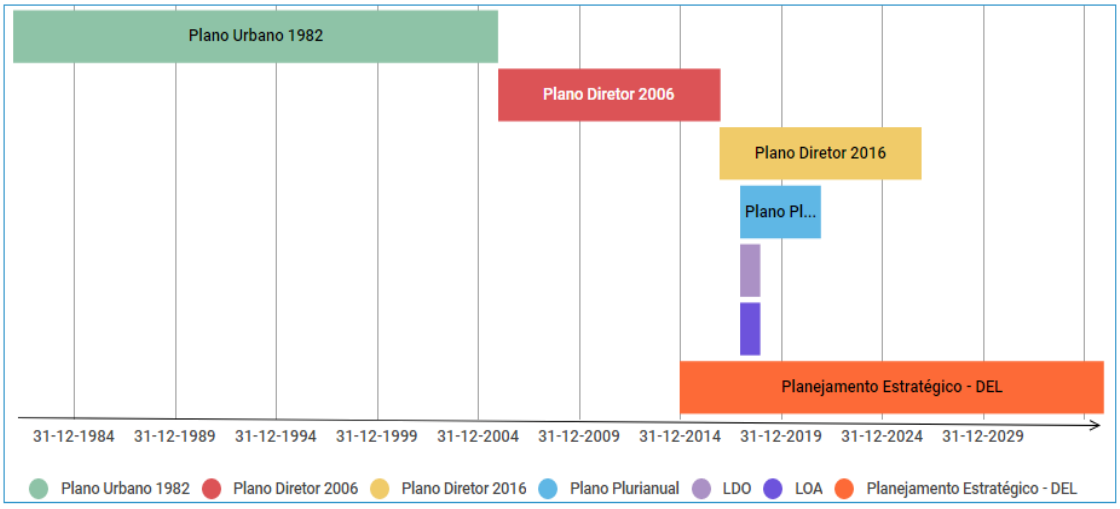
Dentre as ações propostas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico Local (DEL), figurou a revisão e aprimoramento do Plano Diretor Municipal, prevista para ocorrer até 2016, por força do Plano Diretor de 2006. Destarte não existir Conselho do Plano Diretor Municipal nesta época.

Desta forma, foi criado uma Câmara Técnica do Plano Diretor Participativo atrelada ao Conselho do Desenvolvimento Econômico Local, tendo sido composta por membros voluntários da comunidade, combinada com profissionais de áreas multidisciplinares do Poder Executivo, que relizaram as necessárias leituras técnicas e comunitárias - aplicação de questionários pela rede de saúde através dos Agentes Comunitários, grupos de trabalho, rodadas de audiências públicas em mais de sete comunidades, contemplando a participação popular.

Esta ação culminou com a aprovação na Câmara de Vereadores na legislação atual vigente quanto ao Plano Diretor, contida na Lei Municipal nº 3949, de 07 de novembro de 2016, norma com a qualidade de ser o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município e pilar do processo de planejamento municipal. Traz como pauta para a política de desenvolvimento social as funções social da cidade e da propriedade, a sustentabilidade e a gestão democrática e participativa.

Traz o Plano Diretor Municipal, determinação para que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual deverão incorporar as suas diretrizes e as prioridades. Considerado o diploma trazer a previsão de ser reavaliado em dez anos, e afim de ilustrar a correlação temporal entre os instrumentos de planejamento e seu período de vigência legal, temos:

Figura 2 - Linha do tempo - Planos Diretores Rolante x PPA, LDO e Planejamento Estratégico - Elaboração própria



Denota-se na visão acima, que cada nova Lei interrompe ou irrompe a anterior. Observa-se ainda que, a cada novo governo, novas metas são priorizadas, sendo por muitas vezes desalinhadas das diretrizes do Plano Diretor. Ressalta-se, que dada a complexidade, custo e tempo de execução, muitas destas diretrizes são deixadas de lado do Plano Plurianual, uma vez que há limitação de investimento pelo poder público, sendo o teto de investimento o orçamento previsto nestes instrumentos.

Conforme Gheno (2016), é necessário que sejam desenvolvidos programas que atendam a diversos setores populacionais, provendo infraestruturas e serviços adequados, alocados para estarem disponíveis a todos - instando provisioná-los no longo prazo, logo a necessidade de antecipar as reações sistêmicas, visando melhor atender as necessidade da população: “O processamento das informações e dos dados urbanos pode auxiliar na geração de *benchmarks* de desempenhos, na monitoração de objetivos e na avaliação do progresso e sucesso das políticas urbanas”(GHENO, 2016, p.15).

Logo, imperiosa é a necessidade de novas estratégias no sistema de planejamento, não somente trazendo uma cidade idealizada, desconsiderando os processos de inter-

relação social, mas possibilitando desenvolver metas que possam ser acompanhadas, aferidas e corrigidas ao decorrer do processo de implementação.

Desta forma, cabe ressaltar, que a mera inserção de equipamento público no PPA, como por exemplo, uma construção de escola, por si só não aduz acréscimo a rede de ensino, se esta não estiver posicionada em espaço que venha a atender o anseio de vagas necessárias e localizada em território necessitado, acarretando a necessidade de contratação de pessoal, manutenção e ações que vem a impactar os próximos Planos Plurianuais e toda a posterior consequência reflexa no aumento de índice de pessoal, para citar sucintamente.

Nesta seara entra a necessidade primordial de conhecer o território, bem como conhecer os anseios da população. E o uso dos indicadores é de vital importância para aferir e nortear as decisões dos gestores, fornecendo informações, conciliando dimensões sociais, econômicas e institucionais, com as premissas ambientais (SANTOS, 2016), possibilitando a medição do desempenho das intervenções praticadas, dando subsídios para análise dos resultados, propiciando ainda a adequação das políticas e medidas para satisfazer os objetivos e metas.

3. ANÁLISE DO PLANEJAMENTO E DO PLANO DIRETOR DE ROLANTE

Na definição de indicador social, conforme Jannuzzi (2004), temos como “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas).” Sendo assim, tata-se de um recurso metodológico, que retrata um aspecto da realidade social ou sobre eventuais mudanças que ocorrem na mesma.

Conforme o United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT, 2004), Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, em tradução livre, monitoração é uma ação contínua, fornecendo regularmente informações aos administradores e planejadores, quanto ao avanço na direção dos resultados almejados.

3.1- Gestão Democrática

No âmbito internacional, temos no Plano de Ação Regional para a implementação da Nova Agenda Urbana na América Latina e no Caribe (2016-2036), elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) , cujo espaçamento

paralelo ao lume de planejamento a ser adotado no Município (2015-2035), ressalta a importância da participação popular:

> Uma questão pouco explorada na região é a participação cidadã no financiamento urbano. No Brasil, a experiência com orçamentos participativos desde os anos 1980 nos dá um exemplo positivo, no qual até 15% do orçamento da cidade de Porto Alegre é atribuído e monitorado diretamente pelos cidadãos. Esse exemplo foi replicado em outras cidades brasileiras e, em alguns casos, eles têm um terço dos cidadãos que participam e aprovam projetos urbanos (IDB, 2013, 14). (PAR/CEPAL, 2016, p.47)

Seguindo, além da tela acima exposta, temos a afirmativa quanto à necessidade do aprimoramento dos governos, quanto a produzir ferramentas de monitoramento, avaliação e controle das ações, sendo imperativa e a chave para o sucesso das ações, estendendo ao Plano a afirmação de que é responsabilidade dos governos coletar e atualizar dados e informações locais de alta qualidade e atualizados, com a finalidade de identificar problemas e priorizar políticas, programas e projetos de intervenção para o desenvolvimento urbano sustentável.

Ressalta o Plano, que como contratempo a esses processo, encontra-se a limitação dada pelos curtos tempos dos mandatos políticos, a frequência de mudança dos funcionários públicos responsáveis por gerenciamento de dados e informações, aumentando a lacuna entre os dados, os processos de informação e planejamento frente ao planejamento e desenvolvimento urbano.

Galgada no Art. 54. da Lei Municipal 3949/2016, “A gestão urbana é um processo que tem como objetivo nortear e monitorar, de forma permanente, democrática e participativa, o desenvolvimento de Rolante”, trazendo assim, o envolvimento do poder executivo, legislativo e a sociedade civil organizada, representada paritariamente através dos seguintes conselhos: Conselho Municipal do Plano Diretor, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico Local, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural. Além disso, articula-se ainda com os seguintes órgãos do poder executivo, tais como o Serviço Transparência Total de Informações ao Cidadão; Departamento de Planejamento; Departamento de Gestão, Controle e Transparência; Departamento de Habitação; e Departamento de Trânsito, Transportes e Engenharia.

3.2- Comparativos de Análise

Como comparativo de análise de execução de Plano Diretor, temos em ROIG (2014) análise da elaboração e implementação do Plano Diretor de São José do Norte, de 2006, até a data de corte comparativa em 2014.

Destaca-se que a Lei Municipal nº 456/2006 de São José do Norte/RS, trazia forte o sentido de estabelecer no próprio Plano Diretor em seu Anexo III, Programas e Projetos planejamento de curto (dois anos), médio (dois até seis) e longo prazo (seis a dez anos), estabelecendo assim a possibilidade de aferição de tais compromissos, diferentemente da Legislação ora analisada, que não dispõe de metas com tal grau de detalhamento - ficando tal planejamento restrito e atrelado a futura implementação de planos específicos.

De acordo com SANTOS (2016), pode-se afirmar resumidamente que o processo de implementação de indicadores inclui a definição inicial dos objetivos e metas que se pretendem atingir, bem como engajamento das diferentes partes, selecionando os indicadores a serem utilizados e o respectivo acompanhamento e monitorização. Destaca que quanto mais desenvolvida e estabelecida se encontra uma meta, mais fácil será de anexar indicadores de modo a avaliá-la. E por fim , afirma que como não existem cidades com características e problemas iguais é necessário que cada comunidade desenvolva o seu conjunto próprio de indicadores.

3.3- Sugestão de Indicadores - Exemplos

Conforme Sabino (2014), a organização do território municipal deve proporcionar à população opções e locais adequadas para o desenvolvimento do trabalho, da moradia, da circulação e do lazer, sendo vital a integração entre o zoneamento e os Planos, Programas e Projetos setoriais, visando assegurar bom nível de qualidade de vida: “pois quando não há comunicação entre o que se quer fazer e o que se pode fazer, ocorre um processo inverso ao planejamento” e afirma que disto resulta a reprodução dos conflitos de uso do solo, bem como a degradação do ambiente urbano, e inclusive a exclusão social de parcelas da população. Aduz em seu raciocínio, que:

> Quando não ocorre a regulamentação dos Planos, Programas e Projetos Setoriais, a eficácia do Plano Diretor em corrigir as distorções urbanas para o qual foi instituído, acaba sendo comprometida. Esses instrumentos funcionam como braços extensores que capturam a demanda e criam objetivos e metas a serem realizadas em busca da melhoria contínua do espaço urbano em benefício do bem estar da população. (SABINO, 2014)

Desta forma, destacando-se os objetivos dos instrumentos Municipais, a de decompor-se como sugestão de indicadores de implementação e de monitoramento.

Quadro 01 - Indicadores de Implementação - Controle dos Instrumentos de Desenvolvimento Municipal (Adaptado de SABINO, 2014)

Indicador: Percentual de Implementação (existente e implementado/previsto)

Categoria	Instrumento Previsto	Ato (n° da Lei, Decreto ou equivalente)	Condição
I - Instrumentos de planejamento:	**Plano Plurianual**		
	Lei de Diretrizes Orçamentárias		
	Lei de Orçamento Anual		
	Lei de Parcelamento do Solo Urbano e Rural e Sistema Viário		
	Código de Edificações		
	Código de Posturas		
	Planos de desenvolvimento econômico e social		
	Planos programas e projetos setoriais		
	Programas e projetos especiais de urbanização		
	Instituição de unidades de conservação		
	Zoneamento Ecológico-Econômico		
	Sistema de Mobilidade Urbana		

Legenda: 0 - Indefinido; 1 - Inexistente; 2 - Existente e Não Implementado; 3 - Existente e Parcialmente Implementado; 4 - Existente e Implementado.

Acima identificamos um exemplo de indicador, que na mesma metodologia pode se estender a todas os demais instrumentos do Plano Diretor para aferir sua condição de

implementação e controle de instrumentos, atribuindo-se as condições preconizadas na legenda, sendo o status ideal o de Existente e Implementado.

Seguindo o mesmo raciocínio, para acompanhar, com corte no mínimo anual a participação popular, sugere-se como indicador aferir o número absoluto de participantes na Democratização da Gestão Municipal, conforme segue:

Quadro 02 - Indicadores de Monitoramento (Adaptado CM Lisboa)

Indicador: Participação Popular (número absoluto)

Categoria	Instrumento Previsto	Ato(s)	Quantidade de participantes (ano)
Instrumentos de Democratização da Gestão Municipal	**Debates, audiências e consultas públicas**		
	Conferências		
	Conselhos		
	Estudo de Impacto de Vizinhança		
	Projetos e programas específicos		
	Iniciativa popular de projetos de lei		
	Orçamento com participação popular		
	Assembléias de planejamento e gestão territorial		

O quadro poderá ainda ser decomposto em partes específicas, referente a cada um dos Conselhos, Audiências e instrumentos afins identificados, visando acompanhar e potencializar formas de aumentar gradualmente a participação popular nas políticas municipais.

Além da participação popular efetiva, cabe ao poder legislativo o acompanhamento efetivo das ações e uma mudança de paradigmas. Citando um paralelo de recente revisão, extrai-se do sítio da Câmara Municipal de Lisboa uma assertiva contundente neste sentido:

> A revisão do PDM visou concretizar uma estratégia de desenvolvimento territorial, um meio para alcançar um modelo de cidade. **Ao valorizar uma visão estratégica em detrimento da sua natureza normativa, assume-se como instrumento de política e não de polícia.** Mais do que limitar a atuação privada, procura orientar e incentivar comportamentos adequados aos objetivos de interesse público que são, em muitos casos, padrão e referência das soluções normativas. **Grifo nosso.**

Desta forma, a participação popular é precipuamente vital para o sucesso nas ações de monitorar e avaliar as práticas públicas, inclusive se empoderando delas.

3.6- Indicadores específicos e referenciados – exemplo de Belo Horizonte

Prevê o Plano Diretor "Garantir o bem-estar do cidadão e a melhoria da qualidade de vida" (ROLANTE, 2016), sendo que se aproxima-se de tal objetivo – dimensionar a qualidade de vida - o estudo de NAHAS - Metodologia de Construção de Índices e Indicadores Sociais, como Instrumentos Balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. Este índice georreferenciado, utilizado para medir os serviços e a oferta de infraestrutura urbana, utilizando dados do Município de Belo Horizonte/MG de 1994, veio a denominar-se de Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU.

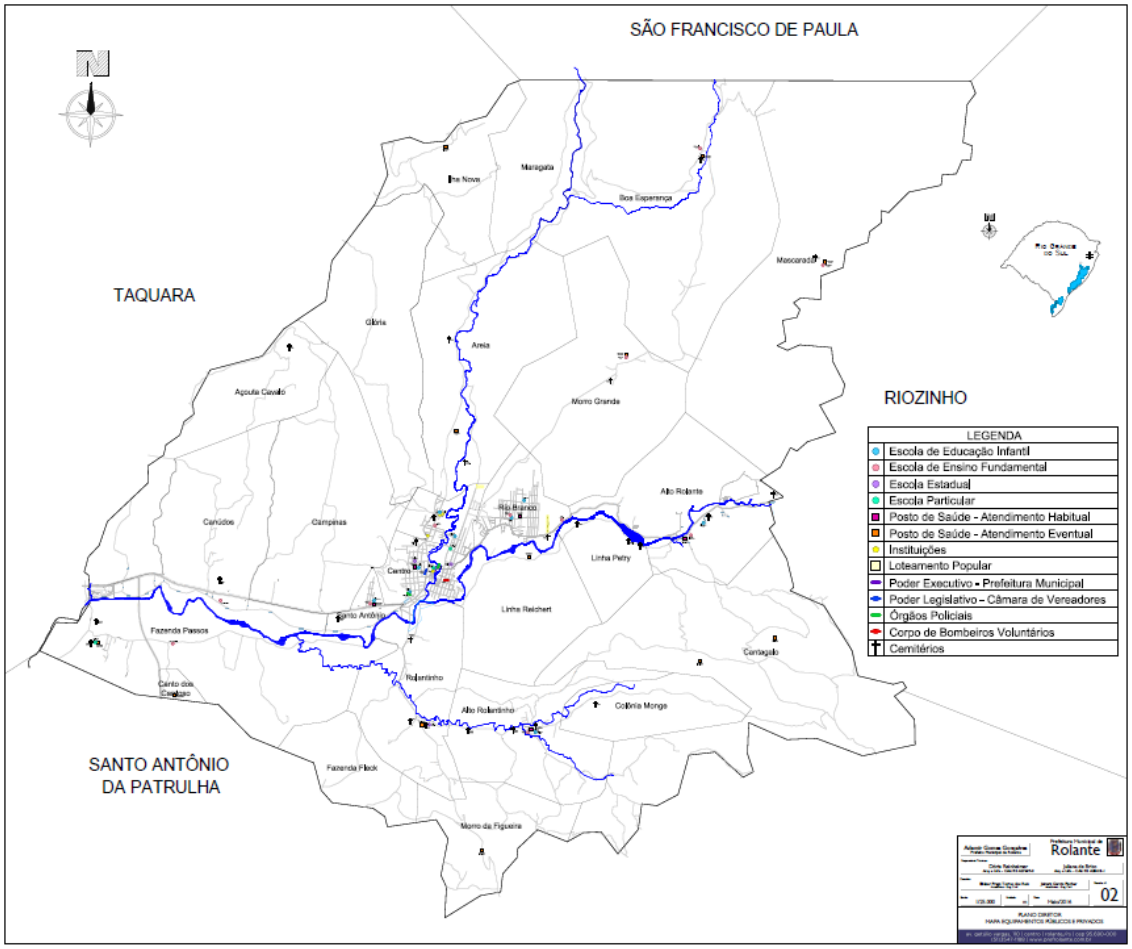
Aduz a autora, da importância dos indicadores serem georreferenciados para possibilitar planejamento adequado para cada região da cidade. O índice citado elenca entre os seus componentes variáveis de habitação, Infra-estrutura urbana, saúde, educação, serviços urbanos, abastecimento, meio ambiente, cultura, esportes e assistência social. Atribuiu-se a ele peso entre 0,0 e 1,0 sendo que expressa um atributo positivo – a qualidade de vida urbana, logo quanto maior seu valor, melhor a condição.

3.7- Mapeamento do Território - referenciamento

Vital no planejamento é a possibilidade comparar e principalmente sobrepor determinadas informações relevantes a distribuição dos serviços e equipamentos públicos. Quanto à espacialidade/georreferenciamento na distribuição de equipamentos públicos e privados (Escolas, Postos de Saúde, Poder Executivo e Legislativo, Loteamentos Populares, Cemitérios, Órgãos Policiais) temos o mapa do Município de

Rolante, com estes identificados e posicionados no território. Cruzando esta informação com os dados disponíveis quanto a faixa etária da população, pode-se aferir como está a cobertura espacial de escolas em relação a crianças em idade escolar, por exemplo.

Figura 3 – Mapa de Equipamentos Públicos e Privados – Fonte: Dpto de Planejamento Rolante/RS



Ao que pese, faz-se necessária a depuração dos bancos de dados dos sistemas informatizados existentes, para possibilitar a aferição fiel do Cadastro Imobiliário, o que acarreta conseqüências quanto ao cálculo do valor devido de impostos como o IPTU, bem como a real disponibilidade de serviços como recolhimento de resíduos sólidos domiciliares, entre outros.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo identificar exemplos de indicadores de implementação, monitoramento e de avaliação de um Plano Diretor Municipal, com

intuito de aprimorar a gestão pública municipal, trazendo ferramentas para possibilitar o acompanhamento permanente pela comunidade dos resultados das ações de governo.

Podemos afirmar ainda, que a avaliação e o monitoramento urbano despontam como uma possível estratégia complementar aos planos normativos, assim como os indicadores e modelos urbanos surgem como ferramentas relacionadas a estes processos (GHENO, 2009).

Como exposto, o processo de monitorar o ordenamento territorial, "não pode ser realizado num curto espaço de tempo e nem pode ser efetuado por uma só pessoa" (SANTOS, 2016). Trata-se de tarefa complexa, devendo ser considerada sob as dimensões social, econômica e ambiental, para obter resultados consistentes.

A escolha precisa dos indicadores é essencial para a coerente e honesta avaliação sobre as políticas e medidas adotadas para o ordenamento do território, não devendo considerar somente indicadores sociais e econômicos, dotando o Município de um conjunto de indicadores que incluam também indicadores ambientais, que possam inclusive avaliar a sustentabilidade. E ainda, tendo em vista que a implementação gera custos, as metas e os planos devem ser dispostos de forma claras e concisa.

Logo, a legislação municipal estudada, poderia dispor de um anexo das principais metas, definidas em curto, médio e longo prazo, como visto no Plano Diretor da cidade de São José do Norte. E considerar ainda, neste processo de seleção de indicadores, as opiniões das várias partes interessadas, como população, conselhos e decisores políticos.

Por fim, cada indicador selecionado deve ser acompanhado da sua fundamentação e principalmente do seu objetivo, da fórmula matemática, da unidade de medida e periodicidade de recolhimento. Deverá ainda, sempre que possível o indicador ser georreferenciado, podendo assim o gestor e a comunidade compararem entre as diversa porções do território, criando e atuando de forma a imprimir melhorias pontuais conforme a necessidade local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 02 de abril de 2018.

BRASIL. Lei n° 10.520, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 04 de abril de 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, Portugal. Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/pdm-em-vigor e http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/planeamento/pdm/novo0ut2013/ea/10_Indicadores_de_Monitorizacao.pdf> Acesso em 19 de abril de 2018.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/S1800033_es.pdf> Acesso em 06 de abril de 2018.

GHENO, Patrícia Zwetsch. Indicador de Desempenho Urbano: Metodologia e Perspectiva de Integração. 2009. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em < http://www.ufrgs.br/propur/info/Patricia_Gheno.pdf> Acesso em 02 de abril de 2018.

IBGE. Panorama cidades Brasil/ Rio Grande do Sul/ Rolante. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rolante/panorama> Acesso em 02 de Abril de 2018.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa; Metodologia de Construção de Índices e Indicadores Sociais, como Instrumentos Balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. Disponível em <http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4059_NAHAS_M__Metodologia_de_Construcao_de_Indices_e_Indicadores.pdf> Acesso em 19 de abril de 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em 17 de abril de 2018.

RADMANN, Elis; Coluna DEL - Desenvolvimento Econômico Local: o case de Rolante. Coletiva.net - Revista Digital. Disponível em <https://coletiva.net/colunas/del-e-8211-desenvolvimento-economico-local-o-case-de-rolante,126977.jhtml > Acesso em 19 de abril de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, texto constitucional de 03 de outubro de 1989. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359> Acesso em 04 de Abril de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.116, de 23 de março 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479> Acesso em 04 de abril de 2018.

ROIG, Fabiany Zogbi. O PAPEL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARA O PLANEJAMENTO DAS CIDADES: Elaboração, implementação e resultados na gestão da infraestrutura urbana e rural do município de São José do Norte/RS. 2014, FURG.

ROLANTE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, DE 11/04/1990 Promulgada em 11 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=9999&NroLei=> Acesso em 04 de abril de 2018.

ROLANTE. Lei Municipal nº 402, de 14 de setembro de 1982, APROVA O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE ROLANTE - RS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Rolante: Gabinete do Prefeito, 1982. Disponível em: <http://www.rolante.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7830&cdDiploma=19820402&NroLei=402&Word=desenvolvimento&Word2=> Acesso em 02 de abril de 2018.

SABINO, Victor Dengo. Avaliação sobre a implementação do Plano Diretor municipal – Dourados, MS. UFGD, 2014. Disponível em <www.capacidades.gov.br/blog/download/id/60/post/279/midia/8697> Acesso em 18 de abril de 2018.

SANFELICI, Daniel. A centralidade das aglomerações metropolitanas na economia globalizada: fundamentos econômicos e possibilidades políticas. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 37, p. 623-646, dez. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000300623&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 de abril 2018.

SANTOS, Ana Sofia. Avaliação do uso de indicadores de sustentabilidade ambiental nos Planos Diretores Municipais, Universidade de Aveiro, Portugal, 2016. Disponível em <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/17918/1/Indicadores%20Sustentabilidade%20nos%20PDM.pdf>, acesso em 04 de abril de 2018.

SILVA, Roberto Corrêa da. PLANO DIRETOR COMO INDICADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO BENTO DO SUL, 2009, UNIVERSIDADE DO CONTESTADO – UnC, Santa Catarina – Brasil. Disponível em <https://www.unc.br/mestrado/editais/PROJETO-DISSERTACAO-ROBERTO-final-09-02-2009.pdf>, acesso em 04 de abril de 2018.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: Conceito e Complexidade do Mensurar Estutos de Fenômenos Sociais, 2012. Disponível em

<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1724/1724.pdf> Acesso em 20 de abril de 2018.

UN-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, 2004. Disponível em <https://unhabitat.org> Acesso em 06 de abril de 2018

Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC)
Especialização em Gestão Pública Municipal

A RELEVÂNCIA DO MANUAL DE PROCEDIMENTOS FISCAIS NA EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO

Silvana Maria Schmidt
Tecnóloga em Processamento de Dados
Especializanda em Gestão Pública Municipal
Orientadora: Prof. Dra. Audrei Fernandes Cadaval
Co-orientadora: Profa. Dra. Débora Gomes Machado

RESUMO

O objetivo deste estudo é fomentar a relevância da criação do Manual de Procedimentos Fiscais no setor de Fiscalização Tributária, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), da Secretaria da Fazenda do município de Sapucaia do Sul, com objetivo de criar uma base de conhecimentos dos processos e sintonizando o discurso e a forma de atendimento ao contribuinte, sem cercear o poder de decisão e interpretação de cada auditor fiscal, buscando sempre a máxima eficiência. Normatização dos processos, excelência no atendimento, competência para resolver os problemas é o que se quer alcançar com o manual sugerido. Para atingir os objetivos propostos, desenvolveu-se o estudo por meio de uma pesquisa descritiva, através de levantamento bibliográfico e observação participativa, coletando dados e experiências que corroboraram a necessidade da implantação do Manual de Procedimentos Fiscais. Sugestão da estrutura proposta para o Manual.

Palavras-chave: Eficiência. Normatização. Manual de Procedimentos.

ABSTRACT

The objective of this study is to foment the relevance of the creation of the Fiscal Procedures Manual in the Taxation sector, of the tax on services of any kind (ISSQN, in portuguese), of the Finance Department of the city of Sapucaia do Sul, with the purpose of creating a knowledge base of the processes and tuning the speech and the form of attendance to the taxpayer, without curtailing the power of decision and interpretation of each fiscal auditor, always seeking maximum efficiency. Standardization of processes, excellence in attendance, competence to solve problems is what we want to achieve with the suggested manual. To achieve the proposed objectives, the study was developed by means of a descriptive research, through bibliographical survey and participatory observation, collecting data and experiences that corroborated the need for the implementation of the Manual of Tax Procedures. Suggestion of the proposed structure for the Manual.

Key-words: Efficiency. Standardization. Manual of Procedures.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que, entre outros preceitos, acrescentou, aos princípios da Administração Pública Federal, previstos na Constituição Federal, art. 37, o Princípio da Eficiência (BRASIL, 1988): "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]".

Com a expedição da Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1995), as instituições públicas passaram a ter a obrigação legal de serem eficientes. Diante disso, a maioria dos órgãos públicos refletiu sobre a forma de desenvolvimento dos seus serviços e buscaram apreender e implementar ferramentas de gestão, inclusive experimentadas na iniciativa privada, para aperfeiçoar a sua atuação.

A busca pela eficiência deve começar na sua célula mais básica, o servidor público:

> É aquele que, oficialmente exerce cargo ou função pública por ter sido aprovado em concurso público, trata-se de uma relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual com entidades governamentais tais como: União, Estado, Distrito Federal, Município e respectivas autarquias, agências reguladoras, empresas públicas, sociedade de economia mista ou fundações públicas. (MELLO, 2010).

A eficiência pressupõe, no que se refere a servidor público, segundo Meireles (2005, p. 102) como sendo, "o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional." .

Completando este entendimento, Di Pietro (2002, p. 121) afirma "que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos".

Infelizmente, em termos de qualidade, ainda não se consegue atender plenamente a eficiência disposta no artigo 37 da Constituição Federal. Em um estudo sobre o Banco Central, Olivieri (2002, p. 149) constatou: "O que caracteriza os nomeados não é a competência profissional ou a formação de alto nível, mas, sim, o pertencimento a uma rede social de relações pessoais e profissionais."

Vários fatores concorrem para a ineficiência na prestação do serviço público. Dentre eles, podem ser citados a falta de servidores em número adequado ao volume de trabalho existente, o baixo estímulo à contínua qualificação desses servidores, a precária estrutura física

oferecida pelo Estado para o cumprimento daquela atividade, o excesso de formalismos inúteis à execução da atividade, entre outros.

O objetivo geral deste estudo é sugerir a estrutura para um manual, que se constitui de um passo a passo da atividade de fiscalização tributária do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) ou simplesmente ISS, não cerceando o poder de decisão e interpretação de cada auditor fiscal, mas criando uma base de conhecimentos dos processos e sintonizando o discurso e a forma de atendimento ao contribuinte.

Como Manual pode-se definir um instrumento que tem como objetivo regulamentar uma instituição, um sistema ou uma atividade, de forma a guiar os agentes integrantes do processo, seja como executores ou usuários:

> Manual é todo e qualquer conjunto de normas, procedimentos, funções, atividades, políticas, objetivos, instruções e orientações que devem ser obedecidos e cumpridos pelos funcionários da empresa, bem como a forma como estas serão executadas, quer seja individualmente ou em conjunto. (OLIVEIRA, 2001, p. 388).

Detalhando o objetivo, tem-se então os objetivos específicos: a) criar um *Modus operandi* padrão, onde o que é obrigatório (passos e documentação) seja seguido por todos servidores, em acordo com a legislação; b) corrigir e manter um cadastro confiável e o mais completo possível, que possa ser consultado com segurança no futuro; c) agilizar e aprimorar o atendimento ao contribuinte, com isso diminuindo o estereótipo de que o "funcionário público não trabalha" e atendendo o art. 37 da Constituição Federal.

A administração pública municipal de Sapucaia do Sul não destoa dessa mesma realidade precária da administração pública no Brasil. Inexiste um recurso, ou uma ferramenta, que sirva de alicerce para o desempenho das funções dos servidores. Não conta, também, com um Controle Interno atuante, que poderia assegurar o bom gerenciamento dos serviços públicos.

A justificativa da criação do Manual de Procedimentos Fiscais dá-se em razão de se constituir em uma atividade de esforço humano coletivo pela busca dos objetivos firmados. Se não existe controle, isso significa que a administração pública não tem como mensurar o cumprimento de metas nem a execução de orçamentos, pela inobservância de um dos elementos da administração. Na prática, observa-se que o conhecimento e as regras vivem somente na memória de alguns servidores, criando uma dependência insalubre e não compatível com a estrutura organizacional.

Inserido nesse contexto surgiu a ideia do Manual. Para Chinelato Filho(1993. p. 86) "manual é um conjunto de normas, instruções e documentos sobre políticas, diretrizes e

sistemáticas operacionais, entre outros". São considerados instrumentos gerenciais, de relativa duração, que apresentam instruções, de caráter normativo, agrupadas e de fácil identificação, tendo seu valor como obra de referência. É com essa perspectiva que se sugere a criação do Manual de Procedimentos Fiscais, imbuído, também, do propósito de melhorar o atendimento ao público e buscar a excelência principalmente no que se refere à objetividade e conhecimento técnico. Disponibilizar um recurso ao qual o servidor possa recorrer em caso de dúvidas ou mesmo desconhecimento do processo. E com isso tornar o rito tributário mais ágil e com pouca possibilidade de erros.

2 BUROCRACIA x EFICIÊNCIA

Popularmente vista como algo intrinsicamente ruim, associado à ineficiência, a burocracia é vista, de forma simplista, como um conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, quando, na verdade, é um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático.

Burocracia, em sua etimologia recente, é um termo híbrido, composto pelo francês, *bureau* (escritório) e pelo grego, *krátos* (poder ou regra). Na visão weberiana, a burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo de uma função especializada. É uma tentativa de coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional-legal para atingir os objetivos organizacionais gerais. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do individuo (MOTTA, VASCONCELOS; 2008).

De acordo com Girglioli (1995), o termo burocracia já surgiu com uma forte conotação negativa, numa reação à centralização administrativa e ao absolutismo. Conforme o autor, esse termo foi utilizado no passado para designar o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas. O autor acrescenta que a partir de Weber, a definição de burocracia passou de um sistema social para um tipo de poder suficiente para a funcionalidade eficaz das estruturas organizacionais. A característica principal residia na racionalidade das atividades desempenhadas na organização.

Torres (2008, p. 10) definiu o entendimento contemporâneo de burocracia: "disfuncionalidade administrativa, caráter antidemocrático e uma técnica de administração pública". O autor descreve que a burocracia é vista pejorativamente e destaca que "burocracia é entendida como sinônimo de uma estrutura essencialmente descartável, ineficiente e onerosa,

pois absorve recursos financeiros e humanos que seriam mais bem empregados em áreas produtivas e finalísticas".

As disfunções da burocracia, ou seja, excesso de formalismo e de impessoalidade, trazem como consequência "um sistema ineficiente, dominado pela papelada e por profissionais de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria" (PRESTES MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1988, p. 59).

Segundo Matta, Ferreira e Silva (2013), no Brasil observa-se as reformas administrativas que já aconteceram, e que ainda estão em transição, variando entre os modelos de Administração Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Os autores destacam que diversos autores explicam os modelos, também que as formas de dominação podem estar presentes nos modelos administrativos.

Bresser-Pereira e Spink (1998, p. 20) ressalta que "a administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público". Para o autor, a administração patrimonialista "é típica dos estados pré-capitalistas, mais particularmente das monarquias absolutistas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia" (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p. 20). Ainda sobre a administração patrimonialista é importante esclarecer que nesta administração há a "confusão" do patrimônio "privado do príncipe com o patrimônio público" (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p. 20).

A administração patrimonialista tem como função oferecer emprego segundo critérios particularistas, atender aos interesses pessoais e servir lealmente aos chefes políticos (RUA, 1996). A autora destaca que a administração patrimonialista tinha essas características porque se baseava na lógica patriarcal-patrimonial, marcada pela ausência de distinções entre a atividade pública e a atividade privada. Sobre a administração pública burocrática observa-se que Bresser-Pereira (2000, p. 9) a define como "aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos expresso em normas rígidas de procedimento administrativo". A Reforma Burocrática surgiu na Era Vargas, a exemplo da reforma implementada nos países europeus no século anterior (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Continuando a apreciação dos tipos de administração e analisando a administração pública gerencial, essa modalidade de administração para Bresser-Pereira (2000) visa modernizar o Estado e tornar a máquina administrativa mais eficiente e mais voltada para o cidadão-cliente. O autor destaca que a administração pública gerencial somente é possível em regimes democráticos e que os pontos principais combatidos por este modelo de administração são a apropriação privativa do Estado, a atuação auto referida da burocracia, a falta de

Formatado: Recuo: Primeira linha: 0.49"

responsabilidade pública e a ineficiência, atendimento às demandas e anseios dos cidadãos, a par da busca da eficiência.

Cientes que ainda se está desenvolvendo a reforma gerencial, há que se considerar, também, a diferença entre o setor público e o privado. Embora ambos prestem serviços à comunidade, a finalidade deles é diversa; enquanto no serviço privado a finalidade principal é o lucro, que lhe dá capacidade de sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, no público se busca satisfazer o cliente nas obrigações do estado. O mecanismo que os move é diferente, em razão, motivação e em rapidez de resposta.

Mesmo não conseguindo a mesma eficiência do setor privado, seja por diferença de objetivos ou nas limitações de recursos, há muito o que progredir e ser trabalhado no serviço público. Para que essas vantagens contribuam realmente para a padronização dos serviços, há a necessidade de se ter manuais que representem a efetiva necessidade da organização com instruções necessárias e suficientes.

Voltando um pouco a obra weberiana (WEBER; 1999), entre outras características da moderna burocracia, seja na área pública quanto privada, destaca-se a documentação dos atos e decisões. Um documento útil para servir como guia de instruções para o estabelecimento de procedimentos de trabalho é o manual. Os manuais são de grande importância na hora de transmitir informação às pessoas, orientando como agir em uma determinada situação.

Para Mendonça (2010), os manuais são vantajosos:

> Dessa forma, podemos afirmar que como vantagem os manuais constituem em ‘uma importante e constante fonte de informações sobre as práticas da organização. Além de facilitar o processo de efetivação das políticas e instruções de trabalho e das funções administrativas, auxiliando na fixação dos critérios, dos parâmetros e dos padrões, bem como possibilitando a uniformização quanto ao uso da terminologia inerente ao processo administrativo. (MENDONÇA; 2010, p. 68).

Todo conhecimento adquirido e disseminado tendo a tornar a organização, seja pública ou privada, mais estável e confiante. Num viés mais sociológico, Hall (1978, p.80) afirma que: “a cultura possui três características: ela não é inata, e sim aprendida; suas distintas facetas estão inter-relacionadas; ela é compartilhada e de fato determina os limites dos distintos grupos. A cultura é o meio de comunicação do homem. “Aprender, portanto, é parte da natureza humana.

Normatização dos processos, excelência no atendimento, competência para resolver os problemas é o que se quer alcançar na fiscalização tributária do ISSQN, inicialmente, com a criação do Manual de Procedimentos Fiscais. E, *a posteriori*, propagar esse recurso para toda Secretaria Municipal da Fazenda.

3 METODOLOGIA

Segundo Bruyne (1991), a metodologia é a lógica dos procedimentos científicos, que ajuda a explicar o processo de desenvolvimento do trabalho e o alcance dos resultados. Strauss e Corbin (2008) ressaltam que método de pesquisa é um conjunto de procedimentos e técnicas utilizados para se coletar e analisar os dados. O método fornece os meios para se alcançar o objetivo proposto, ou seja, são os instrumentos que se utiliza na pesquisa, a fim de responder a questão de pesquisa.

Para classificar a pesquisa foram consideradas as definições apontadas por Silva e Menezes (2000), onde são definidas quatro formas para a classificação de uma pesquisa: em relação aos objetivos, à forma de abordagem, à sua natureza e aos procedimentos adotados.

A pesquisa realizada é descritiva, que conforme Gil (1999) visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, visto que foi analisado e descrito o cenário de atendimento da fiscalização do ISSQN, sua fragilidade e a falta de regramento alicerçado em conhecimento adquirido e registrado e, principalmente, acessível a todos que dele precisam.

A forma de abordagem desta pesquisa foi a qualitativa, que conforme Oliveira (1999), facilita descrever as complexidades dos problemas, bem como oferecer contribuições no processo das mudanças, criação ou formação de opiniões de determinados grupos e interpretação de particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

Do ponto de vista de sua natureza, o trabalho se caracteriza como uma pesquisa aplicada, pois "objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais" (SILVA; MENEZES, 2000, p. 20). Quanto aos procedimentos técnicos, o processo de coleta de dados contou com vários instrumentos, tais como levantamento bibliográfico e observação participativa. Observar é um processo e possui partes para seu desenrolar: o objeto observado, o sujeito, as condições, os
meios e o sistema de conhecimentos, a partir dos quais se formula o objetivo da observação (BARTON; ASCIONE, 1984).

No decorrer de uma observação são registrados dados visíveis e de interesse da pesquisa. Quando executada com controle e sistematização, a observação se torna um instrumento autêntico de investigação científica. A coleta de dados se iniciou com a observação participante,

levando em conta que o pesquisador se encontra inserido no ambiente que é objeto de estudo. No local do estudo observado trabalham oito pessoas.

A coleta de dados através da observação é importante, visto que coloca o investigador no contexto analisado, gerando "*insights* para uma interlocução mais competente" (ZANELLI, 2002), no entanto, ela deve ser "informal e dirigida, centrada unicamente em observar objetos, comportamentos e fatos de interesse para o problema em estudo, mesmo que obtidos informalmente" (MATTAR, 2001, p. 23). Através dessa observação foram constatadas as evidências de falha nos procedimentos, seja por falta de conhecimento ou por não existir uma metodologia de trabalho pré-estabelecida. De grande relevância para a pesquisa é conhecer o grupo estudado, de forma a considerar o que falam, o que escrevem, como agem, enfim utilizar-se dessas percepções para coletar com maior precisão dados qualitativos para o trabalho.

Minayo (1994) explana que na observação participante é possível captar diversas situações que muitas vezes não são fáceis de perceber através de perguntas, haja vista quando o observador estabelece uma relação face a face com os observados, esses transmitem de forma direta o que efetivamente acontece na realidade. Essa característica da observação participante foi fundamental no presente trabalho, facilitando o entendimento das carências e fragilidades do departamento.

A pesquisa foi realizada no departamento de Fiscalização Tributária do município de Sapucaia do Sul. Para alcançar o objetivo do trabalho, que é sugerir a estrutura um Manual de Procedimentos Fiscais, foi feita a análise e coleta de dados com as pessoas diretamente envolvidas no processo, ou seja, com os servidores atuantes nos procedimentos fiscalizatórios, totalizando oito servidores. Integram esse processo uma secretária, seis auditores fiscais e um diretor de arrecadação e administração tributária. A partir do material coletado, elencou-se as principais atividades realizadas diariamente e esporadicamente, sendo esse o material inicial para a confecção do Manual de Procedimentos Fiscais.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A organização pesquisada é a Secretaria da Fazenda do município de Sapucaia do Sul, setor de Fiscalização Tributária. Esta cidade situa-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, estando localizado a apenas 19 km da capital. A cidade conta com uma estrutura industrial e cultura operária, fatores que beneficiam a instalação de indústrias e de serviços. Destaques para

as áreas da siderurgia, metalurgia, bebidas e fios têxteis. Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2016, o município possui uma área de 58,309 km², e uma população de 130.957 habitantes, denominados sapucaienses. (IBGE) de 2000. De acordo com o último levantamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Sapucaia do Sul está situada na faixa de Desenvolvimento Humano Alto, com IDHM entre 0,700 e 0,799 (PNUD).

Dentro desse macroorganismo, a área estudada – Fiscalização Tributária – é composta por uma secretária (cargo de confiança), seis auditores fiscais (concursados) e um chefe (concursado e com função gratificada de diretor). É um departamento relativamente novo, criado há cerca de 3 anos.

A principal ferramenta utilizada foi a observação, que se fez pelo convívio direto, sendo a pesquisadora parte do quadro de servidores. Muitas são as causas da ineficiência dos serviços prestados, mas como o foco é avaliar os procedimentos fiscais utilizados, observou-se diariamente a ocorrência de retrabalho, demora excessiva no atendimento às solicitações recebidas; desconhecimento do processo a ser executado; discursos diferentes, muitas vezes gerando contradições; conhecimento restrito aos auditores que possuem mais experiência (tempo de serviço), ou seja, na ausência dos mesmos o trabalho fica comprometido.

Outra observação importante, e praticamente inerente ao serviço público, é a questão dos critérios políticos no ambiente de trabalho, fato que foi uma das motivações weberianas para a sistematização da teoria da burocracia, uma vez que a impessoalidade, de acordo com seu ponto de vista, é que dava a base de sustentação para a meritocracia.

Como objetivo maior a ser buscado é a eficiência, definida por Prestes Motta; Bresser-Pereira (1980) como a "coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)", vê-se no ambiente analisado que a precariedade de recursos leva a ineficiência geral, fragilizando a autoconfiança dos servidores e criando suspeição sobre o trabalho realizado.

4.1 CRIAR UM *MODUS OPERANDI* PADRÃO

As organizações públicas são as maiores prestadoras de bens e serviços à comunidade, que está dependente da qualidade, agilidade e localização desses serviços, tendo como principal característica uma relação de responsabilidade direta com a sociedade, necessitando continuadamente redefinir sua missão (Estefano, 1996).

Pode-se observar que a padronização é fundamental para a busca da qualidade, pois é por meio dela que se consegue a previsibilidade e manutenção dos resultados. Com a padronização pretende-se diminuir as dispersões e os resultados tornam-se previsíveis.

Na busca dessa padronização, precisamos inicialmente examinar as formas de atendimento. Existem três formas básicas de receber a solicitação do contribuinte: telefone, e-mail e pessoalmente. Na estrutura atual, a primeira triagem é feita pela secretária e, eventualmente, pelos auditores.

Nesse contato com o contribuinte, deve-se ter como regra primária as seguintes condutas:

1- Respeito e cordialidade SEMPRE;

2- Escutar/Ler com atenção a necessidade do contribuinte;

3- Identificar essa necessidade e, com base no que estará estipulado no Manual de Procedimentos Fiscais como Entradas Obrigatórias, informar quais são os documentos necessários para a abertura do Expediente Administrativo;

4- Encaminhar o Expediente para um Auditor Fiscal.

Em tempo, Expediente Administrativo é o documento exigido para que a demanda seja atendida. Hoje a abertura de expedientes na prefeitura de Sapucaia do Sul é feita pessoalmente, comparecendo a um dos protocolos do Centro Administrativo. Pode ser feita por terceiros, mas somente com procuração. Está em fase de implantação o Protocolo Digital, que poderá ser acessado virtualmente por quem possuir Certificação Digital, dispensando o deslocamento físico até a prefeitura.

Outro aspecto importante na busca da normatização é o respeito ao sigilo fiscal e ao princípio da impessoalidade. Não devemos informar valores e resultados das petições por telefone e por e-mail – não importando a quem -, nem fazer interpretação de lei pois isso é função do responsável fiscal do contribuinte, além de pode gerar falsas conclusões. Quando for realmente necessário a intervenção do fisco, solicita-se o agendamento de uma consulta presencial.

4.2 CORRIGIR E MANTER UM CADASTRO CONFIÁVEL

Popularmente, cadastro é uma coletânea de dados, um arquivo, um banco de dados que reúne todas as informações possíveis, de seus clientes, seus fornecedores ou clientes potenciais de interesse da empresa. Quando ser volta para o serviço público, cadastro é visto como registro

público em que se descreve a extensão, qualidade e valor dos bens de raiz de certo território. Ou seja, cadastro imobiliário.

Embora o cadastro imobiliário seja o mais conhecido e reconhecidamente o mais relevante, existe uma infinidade de informações que extrapolam essa denominação. O cadastro fiscal, representado pelos impostos, municipais (IPTU, ITBI e o ISSQN) se alimenta das informações imobiliárias e também as atualizam.

Na prefeitura de Sapucaia do Sul, não diferente da realidade brasileira, o cadastro é o "calcanhar de Aquiles" da administração local. Desatualizado, sem a devida integração entre as áreas responsáveis, coleta de dados sem a técnica necessária, o cadastro municipal é precário. A gestão atual não cogita, no momento, migração para um novo sistema mais robusto e confiável. Como paliativo são feitos são mutirões (raros, por falta de pessoal) para corrigir dados importantes em determinada época do ano. São escolhas questionáveis, visto que as prefeituras dependem cada vez mais da arrecadação tributária.

No intuíto de que, ao menos os novos registros sejam inseridos corretamente e, quando necessário, atualizados da mesma forma, todos procedimentos fiscais inseridos no manual contemplarão essa incumbência, considerando essa etapa como obrigatória.

4.3 AGILIZAR E APRIMORAR O ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

Ao propor o Manual de Procedimentos Fiscais, uma ferramenta que pressupõe rigidez, pela padronização de processos, espera-se regulamentar a atividade humana, não sua natureza. Um sistema formal é somente um meio para se atingir um fim, não garantindo necessariamente que ele ocorra. Em outras palavras, nem sempre a solução apresentada ao contribuinte é aquela esperada. Sendo o servidor público fiel à legislação vigente, nem sempre atenderá às necessidades do cidadão e, consequentemente, não obterá a satisfação e aprovação do mesmo.

Nos serviços públicos, a qualidade associa-se muito mais com a função social dos serviços prestados do que com a correta solução oferecida. Portanto, o objetivo a ser alcançado é precisão e agilidade, sempre buscando a decisão que mais beneficiará o contribuinte, tentando diminuir a distância entre o que é esperado e oferecido ao usuário cidadão.

Logicamente, ao contar com uma base de informações que forneça os parâmetros necessários para a execução de determinada tarefa, a consequência é um trabalho mais exato e executado em menor tempo.

O auditor fiscal, ao falar com propriedade, passando confiança e demonstrando conhecimento no assunto tratado, passa uma mensagem positiva para o contribuinte. É esse o

resultado que se busca nesse estudo: trabalho executado com excelência gera um contribuinte satisfeito, ou ao menos com uma solução para seu problema.

Em sequência, proposta sugerida para formatação do Manual:

MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL .
AVENIDA LEÔNIDAS DE SOUZA, 1289 , BAIRRO SANTA CATARINA– FONE 3451-8000 - SAPUCAIA DO SUL-RS

FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

Manual de Procedimentos Fiscais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 LEGISLAÇÃO 5

3 CONDUTA DOS SERVIDORES 6

4 PROCEDIMENTOS NORMATIZADOS

4.1 ISSQN 7

4.1.1 ARBITRAMENTO SOBRE HABITE-SE 7

1 Introdução

O objetivo desse manual é instruir a organização e normatização dos procedimentos executados relativos aos procedimentos fiscais executados na Fiscalização Tributária.

O art. 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**.

Estes princípios são de extrema importância para a execução das atividades realizadas pelos responsáveis pelo fisco, pois deverão nortear todas as atividades desenvolvidas diariamente. Buscamos, especialmente, melhorar a eficiência do trabalho realizado, seja em excelência e agilidade.

2 Legislação

Como ponto de partida, sabe-se que ao administrador público só cabe fazer aquilo que é determinado por lei.

As principais leis para o trabalho do fisco em nosso município são a Lei Complementar Municipal nº 1/2017 (Código Tributário Municipal) e alterações. Além da Lei nº 5172/1966 (Código Tributário Nacional).

3 Conduta dos Servidores

A conduta dos servidores da Fiscalização Tributária deve pautar-se pelas regras estabelecidas neste Manual e na legislação vigente, no desempenho de suas funções. Deve, ainda, observar os seguintes aspectos:

I - Comportamento ético: Como servidor, se obriga a proteger os interesses da sociedade e a respeitar as normas de conduta que regem todos os servidores públicos, não podendo valer-se da função em benefício próprio ou de terceiros, ficando ainda, obrigado a guardar confidencialidade das informações obtidas, não devendo revelá-las a terceiros sem autorização específica, salvo se houver obrigação legal ou profissional de assim proceder.

II - Cautela e zelo profissional: Agir com prudência, habilidade e atenção de modo a reduzir ao mínimo a margem de erro e acatar as normas de ética profissional, o bom senso em seus atos e recomendações, o cumprimento das normas gerais de controle interno e o adequado emprego dos procedimentos de aplicação geral ou específica.

III - Imparcialidade: Manter uma atitude de independência com relação ao contribuinte, de modo a assegurar imparcialidade no seu trabalho, assim como nos demais aspectos relacionados com a sua atividade profissional.

IV - Objetividade: Procurar apoiar-se em documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou a veracidade dos fatos ou situações examinadas.

V - Atualização dos conhecimentos técnicos: Manter atualizado seus conhecimentos técnicos, acompanhando a evolução das normas, procedimentos e técnicas aplicáveis à Fiscalização Tributária.

VI - Cortesia: Ter habilidades no trato, verbal e escrito, com pessoas e instituições, respeitando os superiores, subordinados e pares, bem como, aqueles com os quais se relaciona profissionalmente.

4 Procedimentos Normatizados

4.1 - ISSQN

4.1.1- Arbitramento sobre Habite-se

Entrada

Requisito	Obrigatório	Alternativa

Processo

Processo	Obrigatório	Alternativa

Saída

Resultado/Documento	Obrigatório	Alternativa

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desse estudo, sugerir a estrutura para a criação de um Manual de Procedimentos Fiscais, mostra-se ser uma oportunidade de dispor de uma ferramenta útil, considerando-se a relevância de seus objetivos voltados para a atuação dos servidores envolvidos, no que diz respeito aos aspectos de eficiência e eficácia. As análises e resultados deste estudo com base em sua fundamentação teórica e na intenção de atingir os objetivos a que se propôs demonstraram que, com métodos e técnicas que envolvem procedimentos típicos, em função de suas atribuições constitucionais e legais, ter o Manual de Procedimentos Fiscais proposto adiciona confiança e solidez ao trabalho realizado.

Essa análise foi realizada através de pesquisa bibliográfica, a qual evidenciou a necessidade da criação do Manual de Procedimentos Fiscais, presença efetiva da normatização do processo administrativo, constituindo-se em ferramenta indispensável no combate ao retrabalho, ao erro e ao desvio de conduta, fatores que distorcem os parâmetros sensíveis ao correto funcionamento do organismo público. E, desta maneira, fornece, de forma unívoca, exatamente o que a esfera pública precisa: flexibilização, vínculo, comprometimento efetivo com a satisfação do cidadão.

Embora as conclusões deste estudo sejam baseadas em uma realidade específica – o que por si só pede cautela em relação a generalizações, pois uma vez que a análise se restringe a aspectos inerentes a um contexto particular – o Manual, por conceito, padroniza os processos como forma de diminuir as perdas, sejam elas de tempo ou correção. Ao buscar a eficiência no serviço público, passasse pela padronização de processos, o que só pode ser feito através da elaboração e do uso de manuais.

Capacitar e oferecer ferramentas que desenvolvam o recurso humano – o servidor público - é a melhor estratégia a ser estabelecida pelo gestor: “Conhecimentos, habilidades e atitudes que são os diferencias de cada pessoa e tem impacto em seu desempenho e consequentemente nos resultados atingidos" (RABAGLIO, 2006, p. 23)

Quando são propostas mudanças, é absolutamente normal gerar uma resistência das pessoas envolvidas, mais por insegurança e desconhecimento do que por qualquer outro motivo. Será crucial esclarecer os objetivos que estamos buscando com a criação do Manual de Procedimentos Fiscais. Não será ele um cerceador da autonomia de julgamento dos auditores. Será sim uma ferramenta de apoio e padronização de processos, que adicionará agilidade e correção a execução das tarefas diárias.

Igualmente se fará necessário definir responsáveis pela constante alteração do Manual de Procedimentos Fiscais, acompanhando as melhorias e alterações que se farão necessárias futuramente. Ou seja, fazer do Manual uma referência dinâmica e sempre atualizada, refletindo sempre todas mudanças na legislação e modernização dos processos.

Como nos lembra MATUS (1996), a cidadania é o juiz que avalia o impacto da gestão de governo. É o contribuinte quem julgará a eficiência do uso dessa ferramenta.

REFERÊNCIAS

BRASIL **Constituição da República federativa do Brasil.** Brasília: Senado federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BARTON, E. J.; ASCIONE, F.R. Direct observation. In: OLLENDICK, T. H.; HERSEN, M. **Child behavioral assessment: principles and procedures**. New York: Pergamon Press, 1984.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública,** v. 4, p. 55-72, jul. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRUYNE, P. de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais:** os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CHINELATO Filho, J. **A arte de organizar para informatizar**. Rio de Janeiro: L.T.C., 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTEFANO, E. V. V. **Satisfação dos recursos humanos no trabalho : um estudo de caso na biblioteca central da Universidade Federal de Santa Catarina**. 1996. Dissertação (Mestrado em Engenharia) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

IBGE. **Censo Demográfico de 2000**: características gerais da população: resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 24 abril 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In. Bobio Norberto. Et alii. **Dicionário de Política** . 7. Ed. Brasília, UnB V. 1, 1995.

HALL, R. H. ***Organizações*: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1978.

MATTA, Isabela da; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SILVA, Edson Arlindo. **Políticas Públicas no Setor de Saúde: Mudanças, Tendências e Desafios Sob a Perspectiva da Administração Pública.** RAHIS Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde, Minas Gerais, v. 14, n. 3 2017 Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/rahis/article/view/1731>. Acesso em: 02 abr. 2018.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2010

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira. **Processos Administrativos.** Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC, 2010.

MATUS, C.: **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas**, FUNDAP, SP, 1996.

MOTTA, F. C. P; VASCONCELOS, I. F. G. T. **Teoria geral da administração**. 3ª Ed. São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda. 2008.

MINAYO, M. C. S/. **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos:** uma abordagem gerencial. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de Metodologia Científica.** São Paulo: Pioneira, 1999.

OLIVIERI, C. **A política de nomeação do alto escalão do Banco Central do Brasil (1985-2000).** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2002.

PRESTES-MOTA, Fernando C.; BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Introdução à organização burocrática**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Disponível em: < http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM>. Acesso em 24 abril 2018.

RABAGLIO, Maria Odete. **Ferramentas de avaliação de performance com foco em competências.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

RUA, Maria da Graça. **Participação Social:** Inovações na Administração Pública Federal Brasileira. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. UFSC, Florianópolis, 2000.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa:** Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TORRES, Marcelo D. de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2008.

WEBER, Max. ***Economia e sociedade*: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, n. 7, p. 79-88, 2002.


FURG
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE
SEaD
Secretaria de Educação a Distância - FURG
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
CAPES
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PÁTRIA AMADA BRASIL
GOVERNO FEDERAL